



3 1761 11895492 4

CA1
Z2
-C52

A D D R E S S

BY THE HONOURABLE PAUL COSGROVE

TO THE

FEDERAL/PROVINCIAL CONFERENCE ON

HOUSING

June 1 and 2, 1981

June 1, 1981

...the ...
...the ...
...the ...
...the ...
...the ...

For myself I ...
The next two days ...
...the ...
...of ...
...and ...
...and ...
...perspective.

I have had ...
...each ...
...occasion ...
...of ...

For these ...
...conveyed ...
...before ...
...arriving ...
...actual ...

It is my pleasure to welcome all to Ottawa and to this Conference. As you know, I have responsibility not only for C.M.H.C. but as well for Public Works and the N.C.C. who strive to make the Capital a place of pride for all Canadians.

For myself, I am delighted to have the opportunity, during the next two days, to share with you the present views and the intentions of the Government of Canada on the subject of housing and its related issues and to benefit from your views and your insights on the same issues from a provincial perspective.

I have had the occasion during the past year to meet with each of you individually - some of you on more than one occasion. Today's meeting provides for the wider scope of concurrent observations on mutual concerns.

For these reasons, I was very happy to accede to the request conveyed to me earlier this year by Mr. Windsor, on your behalf, that we should get together to discuss housing matters arising out of your meeting last year and other items of mutual concern.

I know that we will not solve all of our problems during the next two days but I am confident that we can make important strides in that direction. I think that the very minimum result we can expect of this meeting is a distinct improvement in the way we relate to each other, communicate with each other, and the way we work together in the pursuit of our various priorities and in the achievement of our various housing goals, within our own fields of responsibility and jurisdiction.

I say that should be a minimum objective but I know that we can go beyond simply an improved level of understanding to make some substantive gains in specific policy areas.

I would like to share with you our perceptions about recent developments in the housing markets, how we see the markets have responded to policy initiatives and economic trends and how they might be affected by future policy. I would like to have our own views about these market changes and any response planned by you.

At the outset I would like to draw to your attention the submission to the Parliamentary Task Force on the Federal Provincial Fiscal Arrangements by the Minister of Finance, Mr. MacEachen (April 23, 1981) and specifically to his comments on page 2 of the document where he states:

"It follows that the conclusions and recommendations of the Task Force will bear not only upon the federal-provincial negotiations leading to the revision by Parliament of the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977. They will also influence overall budgetary planning and resource allocation at the federal level throughout the five fiscal years from 1982-83 to 1986-87".

I will speak to the fiscal matters pertinent to our concerns in more detail later on, however, I would like to observe that two points raised by the Minister of Finance pertaining to the fiscal relations between governments in my observation have relevance in the area of housing; namely "intergovernmental fiscal imbalance" is paralleled by the imbalance in the resources that some provinces direct toward housing, and the general concern of the Federal Government for visibility and accountability in the Canadian Federation or the lack thereof has in my short tenure as a Minister of the Crown, alarmed me.

I expect we will have an opportunity to share our views on any economic issues - including the current high rates of interest - which have an effect on housing. Of the

economic issues, the most obvious, of course, are the
unprecedentedly high interest rates and, particularly, mortgage
rates. I think the Government's position in this matter is
quite clear: rates are high and they are likely to remain
high as long as it is necessary to defend the Canadian dollar
vis-a-vis the U.S. dollar and until they have the effect of
slowing down spending and reducing inflation.

There is no question that high mortgage interest rates are
creating problems for many home-owners, particularly those who
took out their mortgage at a moderate rate and are obliged
to renew it at current rates. We have been monitoring this
situation carefully and we are in continuous contact with
mortgage lenders. They report that, while the new rates
are creating a strain for many households which did not
anticipate the sudden rise, there are relatively few who
find themselves in serious trouble. For most families,
disposable incomes have at least kept pace with rising housing
costs and most borrowers who find themselves in difficulty
have been able to enter into an arrangement with the lender
which precludes giving up their home.

In this regard, I believe you will be interested in the
material prepared by Clayton Associates recently for the
Housing and Urban Development Association of Canada.

As we undertook to do, we are providing special assistance to a group of homeowners to whom we have a special obligation those who bought homes under the Assisted Home Ownership Program and now find themselves in insuperable financial difficulties. For AHOP purchasers who received federal contributions to reduce their mortgage payments and who can not make these payments without spending more than 30 per cent of their income, we are continuing to provide assistance.

Aside from these payments, to a relatively few households, we do not feel it is necessary or justifiable to introduce new forms of homeowner subsidy which would undoubtedly increase inflationary pressures and, in fact, exacerbate the very problem which we are trying to resolve.

In the present economic climate, all government programming at all levels of government - must be governed by a strict system of priorities. I am sure you are as conscious of that necessity as I am and we are all reminded of it every day in our dealings with treasury officials. It does not entirely preclude the introduction of new programs or innovations in the field of social policy but it does mean that we can pursue these initiatives only by discontinuing other expenditures which are seen to have a lower priority.

A case in point, with which I know you are all familiar, is the Community Services Contribution Program. It is not that CSCP was not a useful program. The decision to discontinue it was taken in the light of the full range of demands on scarce federal resources. As you know, the Federal Government is committed to reducing the deficit which is likely to exceed \$14 billion in 1981-82. It is also committed to a policy of employing its limited resources to extend assistance first to those in greatest need - those who are hardest hit by current economic conditions. In those terms - and considering the traditional division of responsibilities as between the federal and provincial government - federal expenditures in support of community services could not be classified as one of the highest priorities.

When we consider the problem of those who are in most urgent need of assistance to obtain adequate housing, we think primarily of housing for rental. It is in this sector of the market that conditions are most critical.

The survey of apartment vacancies conducted by CMHC in April shows that the overall vacancy rate in metropolitan areas was 1.8 per cent - that is, across Canada, on the average, less than two apartments out of every hundred

were available for rental to people looking for a place to live. In April of 1980, the rate was 2.8.

This, of course, is a national average. In Victoria, Vancouver, Edmonton, Toronto, Halifax and some parts of Northern Quebec, the vacancy rate is less than one per cent.

As the Federal Government, there are some remedies available to us to alleviate this situation, and we have applied them. We introduced the incentive provided through capital cost allowances for investors in multiple-unit residential buildings, as a way of offsetting the relatively low financial return from rental properties and making these investments more attractive. As a way of relieving the pressure on extremely tight rental markets, CMHC last year was authorized to fund an additional 5,000 units of non-profit and co-operative housing in communities where it was most urgently needed.

I have no doubt that these special measures have beneficial effects. I am firmly convinced, however, that the ultimate solution to the provision of an adequate supply of rental accommodation in Canada, at an affordable cost, is to allow the market forces to operate without unwarranted government intervention.

Government intervention - federal as well as provincial intervention - has served mainly to prevent the market from making normal and necessary adjustments. Since 1973, the gap has widened between the rent which would provide a reasonable return to the owner and the rent which he has been able to get in the market.

It seems to me inevitable that the rental market will have to be allowed to adjust and achieve some reasonable balance that restores investment in rental accommodation to an economically viable level - without expensive public subsidies. Needless to say, this adjustment should be accomplished and can be accomplished - with consideration for everyone who may be affected and without causing undue hardship.

I would like to have the benefit of your thinking about shelter allowances and to the pages distributed by me at the recent National Housing Conference, as one way of dealing with the problem experienced by some 500,000 households in Canada - particularly women raising young families alone - who cannot afford to rent suitable accommodation without depriving themselves and their families of other necessities of life.

1974/9

OVITAM

As I have indicated publicly on several occasions, shelter allowances as a way of assisting these people are being examined by my officials at CMHC and by the Government. I would be interested to know your views, particularly since several of you already administer shelter allowances within your own jurisdiction.

I would like to have the benefit of your experience with these programs in certain areas which would naturally cause concern - the question of the effect of housing allowances on rents, on housing quality and housing conditions of the recipients, the reaction of recipients to receiving assistance in this form. I would expect also to have the benefit of the views of those ministers whose provinces, for whatever reason, have not yet introduced housing allowances. I hope also, that there will be an opportunity to discuss how such a federal initiative would relate to housing allowance programs already in place.

Consistent with our concern for the housing problems of those in most urgent need, there will be an opportunity to talk about means of helping Indian and other native people and people living in rural and remote areas. We have undertaken in recent months, along with the Department of Indian Affairs and Northern Development, some intensive policy and program studies which would allow us to assist Native Canadians - both on and off the reserve - in a more

equitable and consistent fashion.

While we are discussing these initiatives designed to attack our back-log of pressing housing needs, we will have an opportunity to consider the economic and financial context within which these problems must be addressed. I don't think you will require any special briefing about the present economic circumstances, or the immediate prospects, or the necessity for constraints in public expenditures. I will be interested in hearing your ideas, however, about ways in which we can maintain or increase the level of urgently needed social assistance, in the face of rising costs, without fuelling inflationary fires.

One method which we have applied with some success in recent years has been to encourage private investment in social housing, allowing the investment of public capital to be reduced, or applied elsewhere. The substantial reduction in CMHC's capital budget in recent years was achieved in this way. It represents a switch from public to private funds, not a reduced commitment to housing.

In the context of social housing, CMHC will launch, during the International Year of the Disabled Persons, a special effort to make housing more accessible to people with physical disabilities. This initiative likely will include additional assistance under the RRAP Program for adapting existing housing, modification of the social housing programs

to make them more responsive to the needs of this client group and, if feasible, alterations to the National Building Code and Residential Standards. CMHC is taking a leading role in disseminating the exchanging information about housing for the disabled and will offer special training in this subject for its own staff and for others involved in the delivery of its social housing programs.

And finally, on the subject of energy conservation, CMHC is playing a key role within the Government's National Energy Program. The Corporation's most effective contribution will focus on energy as it relates to housing ensuring maximum efficiency at the least cost to the homeowner in capital investment and operating expenditures. The Corporation will continue to promote energy-conservation techniques in all sectors of the housing market, including the increased use of renewable energy and sources other than oil.

As you know, the new energy conservation measures which apply to new buildings take effect on July 1 and CMHC has been working with the Housing and Urban Development Association of Canada to make the industry aware of these standards and to explain their advantages. On the same date, as part of the Government's off-oil program, CMHC will no longer provide mortgage insurance or other assistance for housing heated by oil where alternative sources are available.

The Corporation is continuing to study ways in which the Residential Rehabilitation Assistance Program can serve energy objectives and is reviewing all of the housing in which it has a direct interest - including some 180,000 public housing units - to consider how it can be made as energy-efficient as possible.

I don't want to take up any more time that could more usefully be employed in an exchange of opinions and proposals about these issues.

I have tried to give you a quick sketch of federal policies and programs in the light of current economic and social conditions. I am looking forward to discussing all of these matters with you in detail, in a less formal manner. As I have mentioned I am most anxious to have your views and your advice about the provision of affordable housing - by means of shelter allowances and, for native people and those in rural and remote areas, by means of more equitable program arrangements for people on and off the reserves. I will be looking forward to your contributions on the subject of more effective assistance for rehabilitation - an area of activity which offers great potential in the decade ahead.

I believe that a free and frank discussion on all of these matters can be useful to all of us in improving our performance, within our own jurisdictions and in those areas which are best served by federal-provincial consultation

and co-operation. The circumstances in which we find ourselves today challenge us to perform more efficiently, more effectively than ever before - to produce more beneficial results with fewer resources.

I appreciate your willingness to share this difficult work and I hope you will find our deliberations rewarding.

DISCOURS
DE L'HONORABLE PAUL COSGROVE
A LA
CONFERENCE FEDERALE/PROVINCIALE
SUR L'HABITATION

les 1 et 2 juin 1981

le 1er juin, 1981

Il me fait plaisir de vous accueillir à Ottawa et à cette conférence. Comme vous le savez, j'ai non seulement la responsabilité pour la SCHL mais aussi pour les Travaux Publics et la CCN qui s'affairent à rendre la capitale un lieu de fierté pour tous les canadiens.

Je suis enchanté, pour ma part, d'avoir l'occasion au cours des deux prochains jours, de partager avec vous les visées et les intentions du Gouvernement du Canada dans le domaine de l'habitation et des problèmes qui y sont reliés et de profiter de votre compréhension de ces mêmes problèmes à partir d'une perspective provinciale.

J'ai eu l'occasion de rencontrer chacun d'entre vous au cours de l'année dernière, quelques-uns à plus d'une reprise. La rencontre d'aujourd'hui nous offre un cadre élargi pour l'échange d'observations sur des préoccupations communes.

J'étais très heureux, pour ces raisons d'accéder à la demande qui m'a été transmise en votre nom un peu plus tôt cette année par M. Windsor, de vous rencontrer pour discuter de l'habitation et de sujets connexes d'intérêt commun qui

émergeaient de votre réunion de l'année dernière.

Je suis conscient du fait que nous ne pourrons pas résoudre tous nos problèmes à l'intérieur des deux prochains jours mais j'ai confiance que nous pourrons faire des pas importants dans ce sens. Je crois que le minimum auquel nous puissions nous attendre est une amélioration marquée dans nos relations, nos communications de même que dans notre manière de travailler ensemble pour atteindre nos diverses priorités et dans la réalisation de nos différents objectifs dans le domaine de l'habitation dans le cadre de nos responsabilités et juridictions respectives.

Je dis que c'est un objectif minimal mais je sais que nous pourrons aller au-delà d'une simple amélioration de notre compréhension mutuelle et que nous pourrons faire des gains importants dans des domaines spécifiques.

Je voudrais partager avec vous nos perceptions au sujet de développements récents dans les marchés de l'habitation, comment nous percevons que les marchés ont réagi aux initiatives politiques et aux tendances économiques et comment ils

pourraient être affectés par les orientations futures. J'aimerais connaître votre perception de ces changements et toute mesure que vous entrevoyez pour y répondre.

Je voudrais, à prime abord, attirer votre attention sur la soumission présentée (le 23 avril 1981) par le Ministre des finances au Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et en particulier sur ces commentaires à la page 2 du document où il dit:

"Il s'ensuit que les conclusions et les recommandations du Groupe de travail n'influeront pas seulement sur les négociations fédérales-provinciales devant mener à la révision par le Parlement de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis. Elles auront également une influence sur la planification budgétaire globale et l'affectation des ressources au niveau fédéral pendant les cinq exercices de 1982-83 à 1986-87".

J'aborderai, en plus de détail, les questions fiscales qui nous concernent un peu plus tard. Je voudrais vous souligner, toutefois, que deux points soulevés par le Ministre

des finances sont pertinents au domaine de l'habitation soit que le "déséquilibre fiscal intergouvernemental" retrouve son pendant dans la disproportion des ressources que certaines provinces affectent à l'habitation ainsi que la préoccupation générale du gouvernement fédéral quant à sa visibilité et sa responsabilité à l'intérieur de la fédération canadienne. Durant mon court mandat comme ministre de la couronne j'ai été fortement préoccupé par ces deux éléments.

Je m'attends à ce que nous ayons l'occasion d'échanger nos opinions sur les questions économiques, y compris les taux élevés d'intérêt actuels, qui affectent l'habitation.

La plus en vue des questions économiques est bien entendu le niveau élevé sans précédent des taux d'intérêt. Je crois que la position du gouvernement à ce sujet est très claire: les taux sont élevés et ils demeureront tant et aussi longtemps qu'il sera nécessaire de défendre le dollar canadien vis-à-vis le dollar américain et jusqu'à ce qu'ils diminuent les dépenses et réduisent l'inflation.

Il n'y a aucun doute que les taux d'intérêt hypothécaire élevés créent des problèmes pour les propriétaires, en particulier ceux qui ayant précédemment négocié un emprunt hypothécaire à un taux modéré et se voient obligés de le renouveler aux taux actuels. Nous avons attentivement surveillé cette situation et nous sommes en communication

constante avec les prêteurs hypothécaires. Ces derniers nous indiquent que quoique les nouveaux taux imposent des contraintes à plusieurs ménages, qui n'ont pas anticipé leur montée soudaine, il y en a peu qui soit en difficulté sérieuse. Pour la plupart des familles le revenu disponible s'est au moins maintenu avec la croissance du coût de l'habitation et la plupart des emprunteurs qui ont des difficultés ont pu en arriver à une entente avec le prêteur sans abandonner leur domicile.

A ce sujet, je crois que vous serez intéressés par la documentation préparée par "Clayton Associates" pour l'Association canadienne de l'habitation et du développement urbain.

Tel que nous nous y étions engagés, nous apportons une aide spéciale à un groupe de propriétaires envers lesquels nous avons une responsabilité spéciale c'est-à-dire ceux qui ont acheté une maison sous les auspices du programme PAAP et qui font face à de graves difficultés financières. Nous continuons à apporter une aide financière aux acheteurs PAAP qui recevaient une contribution fédérale pour réduire leurs paiements hypothécaires et qui ne peuvent rencontrer ces paiements sans y consacrer plus de 30% de leurs revenus.

Nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire ni justifiable, à part cette aide à quelques ménages, d'introduire de nouvelles formes de subventions à la propriété. Ceci ne ferait sans aucun doute qu'accroître les poussées inflationnistes et amplifier le problème que nous essayons de résoudre.

Dans le climat économique actuel, toute programmation gouvernementale, à tous les niveaux, doit être régie par un système sévère de priorités.

Je suis convaincu que vous êtes aussi conscient que moi de cette nécessité qui nous est rappelée quotidiennement dans nos transactions avec les officiers du trésor. Ceci n'exclut pas entièrement l'introduction de nouveaux programmes ou d'innovations dans le domaine des politiques sociales. Cela implique toutefois que nous ne pouvons ce faire qu'en diminuant d'autres dépenses qui sont perçues comme ayant un ordre de priorité moins élevé. Un exemple que vous connaissez tous, c'est le Programme de Subventions aux Equipements Communautaires. Ce n'est pas que le PSEC n'ait pas été un programme utile. La décision de l'arrêter a été prise dans le contexte de l'ensemble des demandes formulées à l'égard des ressources fédérales limitées. Comme vous le savez le Gouvernement Fédéral s'est engagé à réduire le déficit qui excédera probablement les \$14 milliards en 1981-82.

Il s'est aussi engagé à employer ses ressources restreintes à aider ceux qui sont dans le plus grand besoin, ceux qui sont le plus durement frappés par la situation économique actuelle. Dans cet optique, et tenant compte de la répartition traditionnelle des responsabilités entre les gouvernements fédéral et provinciaux, l'on ne pouvait pas considérer les dépenses fédérales de soutien aux équipements communautaires comme hautement prioritaires.

Quand nous envisageons le problème de ceux qui ont le plus pressant besoin d'aide aux fins d'obtenir un logement adéquat, nous pensons d'abord au logement locatif. C'est dans ce secteur du marché que la situation est la plus critique.

L'enquête de logements vacants menée durant le mois d'avril par la SCHL indique que le taux de vacance dans les agglomérations métropolitaines était de 1.8 pour cent, c'est-à-dire, qu'au Canada, en moyenne, moins de deux appartements sur cent étaient disponibles pour les gens qui cherchaient un endroit où se loger. En avril 1980, le taux était de 2.8.

Evidemment, c'est une moyenne nationale. A Victoria, Vancouver, Edmonton, Toronto, Halifax et certains endroits du nord québécois, le taux de vacance est moins de un pour cent.

En tant que gouvernement fédéral nous possédons quelques moyens pour pallier à cette situation et nous les avons mis en oeuvre. Nous avons introduit comme mesure incitative pour les investisseurs dans les propriétés à logements multiples les déductions pour l'amortissement ("CCA"). Ceci permet d'améliorer la rentabilité peu élevée de ces édifices et de rendre ce genre d'investissements plus attrayant. De plus, la SCHL a reçu l'autorisation de financer l'an dernier un supplément de 5,000 unités de logements sans but lucratifs et coopératifs pour les communautés où le besoin se faisait le plus pressant.

Je n'ai aucun doute quant aux effets bénéfiques de ces mesures. Je suis toutefois convaincu que la solution ultime au problème de la disponibilité de logements locatifs à prix abordable, consiste à permettre aux forces du marché de jouer sans interventions indues de la part des gouvernements.

L'intervention gouvernementale tant fédérale que provinciale a surtout eu pour conséquence d'empêcher le marché de s'ajuster normalement. Depuis 1973, l'écart entre le loyer qui permet un bénéfice raisonnable au propriétaire et le loyer qu'il a perçu sur le marché s'est accru.

Il me semble inévitable que l'on devra permettre au marché locatif de s'ajuster et d'atteindre un équilibre raisonnable qui rétablira l'investissement dans les immeubles locatifs à un niveau économiquement rentable, sans de coûteux subsides publics. Est-il nécessaire de dire que cet ajustement devra se faire et peut se faire en tenant compte de tous ceux qui peuvent en être affectés et sans créer des problèmes insurmontables.

Je voudrais profiter de vos réflexions sur l'allocation au logement et sur le document que j'ai distribué à la récente Conférence nationale sur l'habitation comme moyen d'en venir aux prises avec le problème auquel font face 500,000 ménages canadiens, en particulier les femmes qui ont à leur charge de jeunes familles, qui ne peuvent se permettre un logement convenable sans se priver eux et leurs familles de d'autres besoins essentiels.

Tel que je l'ai indiqué en public à plusieurs reprises, l'allocation au logement est présentement à l'étude à la SCHL et au Gouvernement comme moyen d'apporter une aide à ces personnes. Je serais intéressé à connaître votre opinion étant donné que quelques uns d'entre vous administrez déjà une allocation au logement dans le cadre de votre juridiction.

Je tiens à bénéficier de votre expérience à l'égard de certains aspects de ces programmes qui soulèvent des inquiétudes, à savoir l'effet de l'allocation au logement sur les loyers, sur la qualité de l'habitation et des conditions de logement des bénéficiaires, et la réaction des bénéficiaires à cette aide. Je m'attends aussi à profiter des opinions des ministres dont les provinces, pour quelque raison que ce soit, n'ont pas encore mis sur pied un programme d'allocation au logement. J'espère aussi avoir l'occasion de discuter avec vous de la manière dont un programme fédéral se situerait par rapport aux programmes provinciaux d'allocation-logement déjà en place.

Nous aurons l'occasion de discuter, conformément à notre préoccupation pour les problèmes d'habitation de ceux qui sont dans le plus grand besoin, des moyens d'aider les amérindiens et les autres autochtones de même que les personnes habitant les régions rurales et éloignées. Nous avons entrepris aux cours des derniers mois, conjointement avec le Ministère des Affaires Indiennes et du Nord, des études poussées de politiques et de programmes qui nous permettraient de venir en aide d'une manière plus équitable et consistante aux autochtones à l'intérieur et à l'extérieur des réserves.

Dans le cadre de nos discussions sur ces propositions conçues pour en venir aux prises avec l'accumulation des besoins pressants en habitation, nous aurons l'occasion de prendre en considération le contexte économique et financier dans lequel ces problèmes doivent être abordés. Je ne crois pas que vous ayez besoin d'un exposé sur les circonstances économiques actuelles, ni sur la perspective à court terme, ni sur la nécessité de restreindre les dépenses publiques. Je serai intéressé, par contre, à connaître nos idées quant aux moyens par lesquels nous pouvons maintenir ou accroître le niveau d'aide sociale instantanément requise, dans un contexte de coûts croissants, sans alimenter les poussées inflationnistes.

Une approche avec laquelle nous avons eu du succès ces dernières années consiste à encourager l'investissement privé dans le logement social. Ceci permet une réduction de l'investissement des fonds publics ou encore leur application à d'autres fins. La diminution substantielle du budget d'immobilisation de la SCHL au cours des dernières années a été accomplie de cette manière. Ceci représente un recours aux fonds privés plutôt qu'aux fonds publics et non une diminution des engagements dans le domaine de l'habitation.

Dans le contexte du logement social, la SCHL va tenter pendant l'Année internationale des personnes handicapées, un effort spécial dans le but de rendre l'habitation plus accessible aux personnes ayant un handicap physique. Cette initiative comportera tout probablement une aide accrue en vertu du programme PAREL pour l'adaptation des logements existants, une modification des programmes de logement social afin qu'ils répondent mieux aux besoins de cette clientèle et, si possible, des changements au Code National du Batiment et aux Normes Résidentielles. La SCHL assure un rôle d'avant-garde dans la dissémination de l'information sur l'habitation pour les handicapés et offrira un cours sur ce sujet à son personnel et à d'autres organismes impliqués dans la livraison de ses programmes sociaux.

Finalement, au chapitre de la conservation de l'énergie, la SCHL joue un rôle clef à l'intérieur du Programme énergétique national. La contribution la plus probante de la Société portera sur l'énergie en rapport avec l'habitation assurant au propriétaire une efficacité maximum au moindre coût. La Société continuera de promouvoir les techniques de conservation de l'énergie dans tous les secteurs du marché de l'habitation, y compris l'utilisation accrue d'énergies renouvelables et des sources d'énergie autres que le mazout.

Comme vous le savez, les nouvelles mesures de conservation de l'énergie qui s'appliquent aux nouvelles constructions entrent en vigueur le 1er juillet et la SCHL a travaillé avec l'Association canadienne de l'habitation et du développement urbain pour saisir l'industrie de ces normes et en expliquer les avantages. A cette même date, dans le cadre du programme canadien du remplacement du pétrole, la SCHL n'offrira plus d'assurance hypothécaire ou d'autre aide pour les habitations chauffées au mazout là où il y a des sources d'énergie alternatives de disponible.

La Société continue d'étudier les moyens par lesquels le Programme d'aide à la remise en état des logements peut contribuer aux objectifs énergétiques et est à revoir tous les logements dans lesquels elle a un intérêt direct, y compris quelque 180,000 unités de logements publics, afin d'établir les façons de les rendre le plus efficace possible sur le plan énergétique.

Je ne veux pas prendre plus de votre temps qui pourrait être mieux utilisé à un échange d'opinions et de propositions sur ces questions.

J'ai essayé de vous donner un bref aperçu des politiques et programmes fédéraux à la lumière des conditions économiques et sociales actuelles. J'aimerais discuter avec vous de ces sujets plus en détails et d'une manière moins formelle. Tel que mentionné je suis très intéressé à recevoir vos opinions et vos conseils quant à la possibilité pour un programme d'allocation au logement de fournir une habitation à prix abordable de même pour ce qui en est d'atteindre le même objectif pour les autochtones et ceux qui habitent les régions rurales et éloignées par l'entremise d'une répartition plus équitable des programmes pour les personnes dans et à l'extérieur des réserves. J'anticipe vos contributions au chapitre d'une aide plus efficace à la réhabilitation, un champ d'activité à grand potentiel dans la décennie à venir.

Je crois qu'une discussion franche et sincère sur tous ces sujets peut nous être utile à tous, nous permettant d'améliorer notre performance à l'intérieur de nos juridictions respectives et dans les secteurs qui sont les mieux servis par une consultation et une coopération fédérale-provinciale.

Les circonstances auxquelles nous faisons face aujourd'hui nous demandent de travailler plus efficacement et plus effectivement que jamais auparavant, de produire de meilleurs résultats avec moins de ressources.

J'apprécie votre disponibilité à partager ce travail difficile et j'espère que ces discussions nous seront profitables.

FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE
OF MINISTERS OF HOUSING

Joint communique by:

Ministers Responsible for Housing

From: the 10 provinces and Northwest Territories

Released Tuesday, June 2, 1981.

More than a year after requesting a meeting to discuss federal policies that are affecting housing affordability and availability across Canada, Ministers responsible for housing from the 10 provinces and the Northwest Territories left a two-day meeting with the Hon. Paul Cosgrove, federal Minister responsible for CMHC, concerned and disappointed with the lack of clearly defined future federal housing policies and programs. Mr. Cosgrove failed to make any commitment with regard to the future role the federal government would play in resolving the serious housing problems facing Canadians today.

The Provincial Ministers unanimously agreed that high interest rates represent the single most important factor contributing to Canada's housing affordability problems, and that the federal government must review the interest rate policies of both the Bank of Canada and the chartered banks, as well as its own housing programs, and take some immediate action to respond to the impact of these unprecedented rates.

.... /2

The Ministers informed the Hon. Mr. Cosgrove that unless current high interest rates are reduced, the Canadian rental market cannot sustain needed supply without maintaining the Capital Cost Allowance Program for five years and/or increasing its benefits to a more effective level of 10 percent.

The unilateral cancellation of the much needed federal Community Services Contribution Program was also discussed. Mr. Cosgrove was asked to reinstate the program or develop a satisfactory replacement as soon as possible but he advised the program would neither be reinstated nor replaced.

The Ministers expressed surprise that no detailed information was presented on a national shelter allowance that the federal Minister referred to at the national Canadian Real Estate Association conference last March.

The Ministers regretted that Mr. Cosgrove limited his contribution to a discussion of possible changes to federal Rural and Native housing programs and agreement to express their more significant concerns to his cabinet colleagues. The Ministers did, however, agree to meet with Mr. Cosgrove in November in Victoria and are hopeful discussions will be more fruitful at that time.

CONFERENCE FEDERALE-PROVINCIALE
DES MINISTRES DE L'HABITATION

Communiqué conjoint des
ministres responsables de l'habitation
des dix provinces et des Territoires du Nord-Ouest
Publié le mardi 2 juin 1981

Plus d'un an après avoir demandé la tenue d'une réunion consacrée à l'étude des politiques fédérales qui influent sur les prix et la disponibilité des logements au Canada, les ministres responsables de l'habitation des dix provinces et des Territoires du Nord-Ouest repartent d'une réunion de deux jours avec l'honorable Paul Cosgrove, ministre fédéral responsable de la SCHL, inquiets et déçus de l'imprécision des lignes de conduite et des programmes fédéraux en matière de logement pour l'avenir. M. Cosgrove n'a voulu prendre aucun engagement quant à la part que prendrait le gouvernement fédéral à la résolution des graves problèmes de logement auxquels font actuellement face les Canadiens.

Les ministres provinciaux ont convenu à l'unanimité que les taux d'intérêt élevés constituent de loin la source la plus importante des problèmes d'accessibilité au logement au Canada; dans cette optique, ils estiment que le gouvernement fédéral devrait revoir les politiques de fixation des taux d'intérêt de la Banque du Canada et des banques à charte, ainsi que ses propres programmes de logement, et qu'il devrait prendre

immédiatement des mesures pour atténuer l'effet des taux, qui atteignent des sommets jusque là inégalés.

Les ministres ont fait savoir à M. Cosgrove qu'à moins d'une réduction du niveau actuellement élevé des taux d'intérêt, le marché canadien des logements ne parviendra pas à répondre à la demande si le programme de déduction pour amortissement ne se poursuit pas pendant cinq ans et si ses profits ne passent pas à un niveau plus convenable de 10%.

Il a également été question de l'interruption unilatérale du programme fédéral de contributions pour les équipements communautaires, qui était très utile. Les ministres ont demandé à M. Cosgrove de remettre le programme en vigueur ou de lui trouver un substitut satisfaisant dès que possible, mais ce dernier a indiqué que le programme ne reprendrait pas et qu'il ne serait remplacé par aucun autre programme.

Les ministres se sont montrés surpris qu'aucun détail ne leur ait été communiqué quant à l'allocation nationale d'hébergement dont le ministre fédéral a parlé à la Conférence nationale de l'Association canadienne de l'immeuble, en mars dernier.

Les ministres regrettent que M. Cosgrove ait limité sa participation à une étude des changements qui pourraient être apportés aux programmes fédéraux de logement pour les ruraux et les autochtones et à un engagement à transmettre leurs préoccupations importantes à ses collègues du Cabinet. Les ministres ont toutefois accepté de rencontrer M. Cosgrove en novembre à Victoria. Ils espèrent que cette rencontre sera plus fructueuse.

CA1

Z2

DOCUMENT: 830-101/023

FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE OF
MINISTERS OF CONSUMER AFFAIRS

Opening Remarks by the Honourable Gord Walker,
Provincial Secretary for Justice and Minister of Consumer
and Commercial Relations

Ontario

Quebec (Quebec)
September 3-4, 1981

AS I AM RELATIVELY NEW TO ONTARIO'S CONSUMER RELATIONS PORTFOLIO, I THOUGHT I MIGHT SHARE WITH YOU OUR CURRENT THINKING AND APPROACH ON RECONCILING THE SUPPOSEDLY DIFFERENT -- BUT IN FACT COMPLEMENTARY -- NEEDS OF CONSUMERS AND BUSINESS.

BASICALLY, THERE ARE TWO RELATED THRUSTS TO OUR PHILOSOPHY, ONE IS TO GET GOVERNMENT OUT OF THE HAIR OF BUSINESS BY, FOR EXAMPLE, RETURNING RESPONSIBILITY TO THE PRIVATE SECTOR FOR MANY REGULATED ACTIVITIES. THE OTHER IS TO ENCOURAGE THE CONSUMER TO BE VIGILANT AND SELF-RELIANT IN PURCHASING GOODS AND SERVICES.

AS STUDIES IN THE UNITED STATES REVEAL, CONSUMER PROTECTION OFTEN HURTS, RATHER THAN HELPS, THE CONSUMER. IT HINDERS THE INVENTIVENESS OF PRIVATE ENTERPRISE IN COMPETING FOR THE CONSUMER DOLLAR WITH NEW SERVICES AND GOODS. IT CAN SHIFT BUSINESS RESPONSIBILITY TO GOVERNMENTS AND THE COURTS AND THUS REMOVE IT FROM THE PROPER JUDGMENT OF THE CONSUMER MARKETPLACE. AND IT ADDS SUBSTANTIAL COSTS TO PRODUCTS AND SERVICES, AS WELL AS TAXES, WITHOUT SIGNIFICANTLY OFF-SETTING SOCIAL BENEFITS.

--

WE BELIEVE THE ROLE OF GOVERNMENT IS TO BE A CLOSE WITNESS OF THE FREE MARKET SYSTEM AND TO HELP RESOLVE SITUATIONS WHERE THE UNSUSPECTING -- AND I STRESS THIS WORD -- THE UNSUSPECTING CONSUMER IS BLATANTLY VICTIMIZED. BUT, IF THE MARKETPLACE CAN BE ENCOURAGED TO GIVE THE KNOWING CONSUMER A FAIR DEAL, THERE IS NO NEED FOR CREATING NEW LAWS AND REGULATIONS.

HOW CAN THIS WORK IN PRACTICE?

ON THE BUSINESS SIDE, WE ARE CURRENTLY MAKING A COMPREHENSIVE STUDY TO DETERMINE HOW FAR WE CAN GO IN DEREGULATING BUSINESS BY RETURNING REGULATORY RESPONSIBILITY TO THE PRIVATE SECTOR AND CERTAIN PROFESSIONS, OR BY ABOLISHING AND AMENDING STATUTES THAT DO NOT PRODUCE MEASURABLE BENEFITS FOR THE CONSUMER. WE HOPE TO COMPLETE THIS EXTENSIVE REVIEW IN THE NEXT COUPLE OF MONTHS.

ON THE CONSUMER SIDE, WE ARE REVIEWING OUR LAWS AND POLICIES TO PROMOTE SELF-RELIANCE AMONG ONTARIANS.

OUR ATTITUDINAL STUDIES SHOW SUPPORT FOR THIS APPROACH. ONTARIANS BELIEVE THAT MANY EXISTING LAWS AND REGULATIONS ARE INCREASING THE COST OF GOODS AND SERVICES. SIGNIFICANTLY, TOO, THEY REALIZE THAT MANY PROBLEMS ARISE FROM THE CONSUMER'S OWN CARELESSNESS AS MUCH AS ANY OTHER FACTOR.

OUR GOAL, THEREFORE, IS TO ENCOURAGE THE CONSUMER THROUGH EDUCATIONAL PROGRAMS TO ACCEPT PERSONAL RESPONSIBILITY FOR HIS OR HER PURCHASING ACTIONS. WE CANNOT PROTECT CONSUMERS FROM THEIR OWN SELF-INFLICTED PROBLEMS, SUCH AS IMPULSE BUYING, PRODUCT ABUSE, DEBT ADDICTION, OR SIMPLY BUYING THINGS THEY DON'T NEED OR CAN'T AFFORD.

BY PROVIDING THE CONSUMER WITH INFORMATION ON PRODUCT TESTING AND PRODUCT SAFETY...BY ENCOURAGING GOOD BUDGETTING AND SHOPPING HABITS...WE HOPE THE CONSUMER CAN BE BETTER EQUIPPED TO MAKE WISE PURCHASING DECISIONS. THE SCHOOLS, NEWS MEDIA AND MANY CONSUMER AND BUSINESS ORGANIZATIONS ARE DOING OUTSTANDING EDUCATIONAL JOBS.

WE WILL CONTINUE TO BE VIGILANT AS A GOVERNMENT IN IDENTIFYING AND DEALING WITH INCIDENTS OF CONSUMER ABUSE. GOVERNMENT CAN, AND SHOULD, HELP THE CONSUMER WHO IS THE VICTIM OF AN UNFAIR BUSINESS PRACTICE...OF POOR QUALITY PRODUCTS AND SERVICES...OF A FALSE ADVERTISING OR PRODUCT CLAIM...OF FAILURE TO LIVE UP TO WARRANTIES AND GUARANTEES. OUR PREFERENCE IN FINDING A SOLUTION IS TO OBLIGE THE BUSINESS OFFENDER TO COMPENSATE THE CONSUMER VICTIM.

--

THE MOST CRITICAL CONSUMER ISSUE IS, OF COURSE, THE RISING COST OF GOODS AND SERVICES, INCLUDING THE COST OF MONEY FOR MORTGAGES AND ESSENTIAL LOANS. NOT SURPRISINGLY, INFLATION IS ALSO THE MOST CRITICAL ANXIETY OF BUSINESS. THE DAMAGE BEING DONE TO UNSUSPECTING CONSUMERS BY FEDERAL MONETARY POLICY FAR OVERSHADOWS OTHER CONSUMER CONCERNS OR ANY ITEMS ON THIS CONFERENCE'S AGENDA.

FINALLY, WE BELIEVE THE FREE MARKET SYSTEM IS GENERALLY A FAR MORE EFFECTIVE MECHANISM FOR DELIVERING CONSUMER SATISFACTION THAN GOVERNMENT INTERVENTION AND CONTROL. WE BELIEVE THAT MOST BUSINESSES ARE SENSITIVE TO THEIR CONSUMER RESPONSIBILITIES. IN FACT, I SUGGEST THAT LARGE MANUFACTURERS AND RETAILERS NOT ONLY KNOW MORE ABOUT CONSUMERISM THAN GOVERNMENTS, BUT ARE ALSO WILLING TO CORRECT ABUSE OF THE UNSUSPECTING CONSUMER WHEN A SITUATION IS BROUGHT TO THEIR ATTENTION.

OUR OBJECTIVE IS TO HELP FACILITATE FAIR DEALINGS IN THE FREE MARKET SYSTEM WHERE SELF RESPONSIBILITY AND SELF RELIANCE ARE GIVEN A CHANCE TO EXPRESS THEMSELVES.

THIS WILL ENABLE US TO DIRECT OUR OWN RESOURCES MORE EFFECTIVELY TO TAKING ACTION AGAINST THOSE ORGANIZATIONS WHICH DO DELIBERATELY ABUSE THE CONSUMER OR WHICH FAIL TO CORRECT THEIR MISTAKES WHEN THEY ARE DISCOVERED.

CONFERENCE FEDERALE-PROVINCIALE DES
MINISTRES DE LA CONSOMMATION ET DES CORPORATIONS

Allocution d'ouverture de l'honorable Gord Walker,
secrétaire provincial de la Justice et ministre de la Consommation
et du Commerce

Québec (Québec)
Les 3 et 4 septembre 1981

Comme j'ai pris en main depuis peu le portefeuille de la Consommation et du Commerce de l'Ontario, j'ai pensé vous exposer nos idées sur la façon de concilier les besoins supposés différents, mais en fait complémentaires, des consommateurs et de l'entreprise, et notre façon de voir le problème.

Essentiellement, deux facteurs reliés sous-tendent notre raisonnement: premièrement, le désir de dissocier le gouvernement de l'entreprise - on pourrait par exemple confier au secteur privé la responsabilité à l'égard de nombreuses activités réglementées; deuxièmement, le fait d'encourager le consommateur à être vigilant et à se fier à son jugement lorsqu'il achète des biens et services.

Comme le montrent certaines études effectuées aux États-Unis, les activités de protection du consommateur nuisent plus souvent à ce dernier qu'elles ne l'aident. Elles constituent une entrave à l'esprit inventif de l'entreprise privée lorsque vient le temps de vendre au consommateur de nouveaux biens et services. À cause des mouvements de protection du consommateur, il arrive également que les gouvernements et les tribunaux assument une responsabilité qu'exercerait par ailleurs l'entreprise, et par conséquent, le choix de produits n'est plus vraiment laissé au bon jugement du consommateur. Sans compter que ce phénomène ajoute substantiellement au coût des biens et services, de même qu'aux taxes, et qu'il ne compense pas par des avantages sociaux.

À notre avis, le gouvernement a pour rôle d'observer de près le régime de la libre concurrence et d'aider à apporter des correctifs le cas échéant, notamment lorsque des consommateurs qui ne se méfient pas - permettez-moi d'insister - qui ne se méfient pas deviennent d'innocentes victimes. Cependant, s'il est possible d'encourager le marché à transiger en toute bonne foi avec le consommateur averti, point n'est besoin de créer de nouvelles lois et de nouveaux règlements.

Comment cette collaboration peut-elle se réaliser?

Au plan commercial, nous effectuons présentement une étude globale destinée à déterminer dans quelle mesure nous pouvons libéraliser la réglementation régissant le commerce en transférant au secteur privé et à certains groupes professionnels la responsabilité en matière de réglementation, ou en abolissant et en modifiant les lois qui ne profitent pas véritablement aux consommateurs. Nous espérons terminer ce projet de longue haleine au cours des mois à venir.

Du point de vue du consommateur, nous revoyons actuellement nos lois et nos politiques de façon à inciter les Ontariens à se fier à leur jugement.

L'étude que nous avons menée sur les attitudes favorise cette dernière solution. En effet, les Ontariens croient que de nombreuses lois et règlements qui existent actuellement accroissent

le coût des biens et services. Ils se rendent également compte que maints problèmes découlent tant de leur témérité que d'autres facteurs.

Par conséquent, nous avons pour objectif d'encourager les consommateurs, par l'intermédiaire de programmes de sensibilisation, à assumer la responsabilité de leurs achats. Certes nous ne pouvons pas protéger les consommateurs contre les problèmes qu'ils se créent eux-mêmes, comme les achats intempestifs, la mauvaise utilisation des marchandises achetées, l'endettement chronique, ou tout simplement l'achat d'articles dont ils n'ont pas besoin ou qu'ils ne peuvent se permettre.

Cependant, en donnant aux consommateurs tous les renseignements nécessaires sur les essais réalisés sur les produits et leur sécurité, en encourageant les consommateurs à bien établir leur budget et à prendre de bonnes habitudes d'achat, nous espérons qu'ils seront mieux à même de prendre des décisions éclairées pour leurs achats. À cet égard, les écoles, les médias et de nombreuses organisations de consommateurs et d'entreprises font un merveilleux travail de sensibilisation.

En tant que gouvernement, nous continuerons à être vigilants, c'est-à-dire à nous occuper particulièrement des cas où le consommateur a été trompé. Le gouvernement peut, et en fait il devrait, aider les consommateurs qui sont victimes de pratiques commerciales injustes, de la mauvaise qualité des

produits et des services, d'une publicité trompeuse ou qui ont des plaintes à formuler à l'égard d'un produit ou du non-respect des garanties. Pour résoudre ces problèmes, nous préférons obliger l'entreprise qui a lésé un client à le dédommager.

L'aspect le plus grave de la consommation est évidemment la hausse du coût des biens et services, y compris le loyer de l'argent pour les hypothèques et les prêts essentiels. Il n'est pas surprenant non plus de constater que l'inflation est également la plus grande source de préoccupations de l'entreprise. Les incidences négatives de la politique monétaire fédérale pour les consommateurs qui ne se méfient pas priment de loin sur leurs autres préoccupations, voire sur tous les articles à l'ordre du jour de la présente conférence.

Enfin, nous croyons que le régime de la libre concurrence apporte généralement une plus grande satisfaction au consommateur qu'une politique d'intervention et de contrôle des gouvernements. À notre avis, la plupart des entreprises sont conscientes de leurs responsabilités face aux consommateurs. En fait, je prétends même que les grands fabricants et les grands marchands de détail sont non seulement plus au courant des règles du jeu de la consommation que les gouvernements, mais qu'ils sont également disposés à réparer les torts causés aux consommateurs qui ne se méfient pas lorsqu'un cas particulier leur est soumis.

Nous voulons avant tout faciliter les négociations de bonne foi dans le régime de la libre concurrence, où consommateurs et

entreprises ont l'occasion de montrer leur sens des responsabilités et leur bon jugement et d'exprimer leur opinion.

Nous serons ainsi en mesure d'utiliser plus rationnellement nos propres ressources afin de prendre les mesures qui s'imposent contre les organismes qui trompent délibérément le consommateur ou qui ne corrigent pas leurs erreurs lorsqu'elles sont découvertes.

DOCUMENT: 830-101/024

FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE OF
MINISTERS OF CONSUMER AFFAIRS

Federal Competition Proposals

Ontario's Position

A Statement by the Honourable Gord Walker,
Provincial Secretary for Justice and Minister
of Consumer and Commercial Relations

Quebec (Quebec)
September 3-4, 1981

THE GOVERNMENT OF ONTARIO HAS CAREFULLY REVIEWED THE MOST RECENT FEDERAL PROPOSALS FOR A NEW COMPETITION POLICY.

WHILE THE PROPOSALS ARE SOMEWHAT VAGUE AND WE DO NOT HAVE THE BENEFIT OF DRAFT LEGISLATION, THE SUGGESTED POLICY RETAINS THE UNDERLYING PHILOSOPHY AND PRINCIPLES WE FOUND OBJECTIONABLE IN EARLIER DRAFTS.

IN OUR VIEW, THE PROPOSED POLICY IS A POLITICAL OVER-REACTION TO SEVERAL RECENT HIGH PROFILE MERGERS, RATHER THAN A SOUNDLY BASED RESPONSE TO THE FUTURE ECONOMIC NEEDS AND OPPORTUNITIES OF THE CANADIAN FEDERATION.

THIS POLICY WILL BREAK THE BACK AND SPIRIT OF CANADIAN BUSINESS. IT WILL IMPAIR CANADA'S ABILITY TO COMPETE IN THE WORLD. AND IT WILL PENALIZE THE CONSUMERS AND WORKERS OF CANADA.

WE DO NOT SEE A COMPELLING NEED FOR SUBSTANTIAL CHANGE IN CURRENT COMBINES LEGISLATION. NOR DO WE CONSIDER A NEW COMPETITION POLICY TO BE A PRIORITY AT THIS TIME. THERE ARE FAR MORE IMPORTANT ISSUES AFFECTING CONSUMERS AND BUSINESS - SUCH AS REDUCING INFLATION AND PUNITIVE INTEREST RATES...ENCOURAGING JOB CREATION THROUGH NEW

INVESTMENT AND TECHNOLOGICAL INNOVATION...INCREASING ECONOMIC GROWTH GENERALLY...IMPROVING THE INTERNATIONAL COMPETITIVENESS OF CANADIAN ENTERPRISE...AND ASSURING THE RELIABILITY OF ESSENTIAL GOVERNMENT SERVICES UPON WHICH ALL CANADIANS DEPEND.

CANADIANS - AS CONSUMERS, WORKERS, PRODUCERS, MANAGERS - ARE SEEKING CONFIDENCE IN CANADA AS A GOOD PLACE IN WHICH TO LIVE, TO WORK, TO INVEST. THE PROPOSED POLICY IS CONTRARY TO THIS CALL FOR CONFIDENCE. IT ADVANCES STATISM WITHOUT COMPENSATING ECONOMIC AND SOCIAL BENEFITS.

FIRST, THE PROPOSED POLICY IS ARTIFICIAL AND ARBITRARY. IT WOULD IMPOSE A SIMPLISTIC THRESHOLD, FOR EXAMPLE, TO MEASURE A COMPANY'S MARKET SHARE AS A TEST OF UNDESIRABLE MONOLOGY OR DOMINANCE IN A PARTICULAR INDUSTRY. THIS STATISTICAL MEASURE INFERS A MEASURE OF A COMPANY'S MORAL BEHAVIOUR. WE FAIL TO UNDERSTAND HOW A NUMERICAL COMPUTATION OF MARKET SHARE CAN CONCLUDE THAT A COMPANY IS ACTING, OR IS LIKELY TO ACT, AGAINST THE PUBLIC INTEREST.

SECOND, THE POLICY IS UNNECESSARILY INTERVENTIONIST. FURTHER REGULATION OF PRIVATE ENTERPRISE WILL DISCOURAGE MUCH NEW CAPITAL INVESTMENT AND INCREASE THE COST OF

SERVICES AND PRODUCTS TO CONSUMERS. FEW MAJOR COMPANIES WILL ESCAPE THE PROHIBITIONS AND INHIBITIONS SUGGESTED IN THE POLICY PROPOSALS, INCLUDING CORPORATIONS WHICH DO NOT POSE A PROBLEM TO CONSUMERS OR TO COMPETITIVENESS.

THE POLICY IS LARGELY A POLITICAL DOCUMENT THAT BETRAYS A DISTURBING COMMITMENT TO EXPANDING GOVERNMENT CONTROL OVER THE PRIVATE SECTOR, RATHER THAN SEEKING TO ENCOURAGE A HEALTHY AND SELF-CONFIDENT MARKET SYSTEM.

THIRD, THE PROPOSED POLICY HARBOURS A DEEP SUSPICION AND NEGATIVISM TOWARDS BUSINESS THAT IS COUNTERPRODUCTIVE. FOR EXAMPLE, CORPORATE SIZE IS USED AS THE BASIS FOR PRESUMING THE LIKELIHOOD OF UNACCEPTABLE BUSINESS PRACTICES, WITHOUT PROVING THAT A CORPORATION'S "BIGNESS" ACTUALLY TRANSLATES INTO BEHAVIOUR THAT IS DETRIMENTAL TO COMPETITION, THE CONSUMER, OR THE NATIONAL INTEREST.

FOURTH, THE PROPOSED POLICY DEFIES THE REALITY OF THE CANADIAN ECONOMY. ONE REALITY IS THAT WE HAVE MANY KEY INDUSTRIES DOMINATED BY A FEW LARGE FIRMS, BECAUSE OF CANADA'S GEOGRAPHIC AND DEMOGRAPHIC CHARACTER. A SMALL DOMESTIC MARKET LIMITS THE NUMBER OF COMPANIES WHICH CAN SUCCEED IN MANY INDUSTRIES. THE INHERENT HEAVY COSTS OF SERVING COMMUNITIES SCATTERED IN VAST GEOGRAPHY CAN PLACE SEVERE FINANCIAL DEMANDS ON THOSE COMPANIES WHICH CAN OPERATE EFFICIENTLY. AND THE HIGH COSTS OF DEVELOPING AND IMPLEMENTING NEW TECHNOLOGIES CAN OFTEN IMPOSE SUBSTANTIAL INVESTMENT DEMANDS ON AN ENTERPRISE, WHICH MUST CAPTURE

A SIGNIFICANT MARKET SHARE TO ACHIEVE PRODUCTION AND COST EFFICIENCIES. LARGE CORPORATIONS, WHICH CONSOLIDATE FINANCIAL, MANAGERIAL AND TECHNOLOGICAL RESOURCES, HAVE EMERGED TO OVERCOME THESE CANADIAN REALITIES.

FIFTH, THE SUGGESTED POLICY COULD INFRINGE ON THE CONSTITUTIONAL RIGHTS OF THE PROVINCES. THE VAGUELY WORDED PROPOSALS DO NOT PERMIT A FULL READING OF THE POTENTIAL JURISDICTIONAL OVERLAP.

SIXTH, THE PROPOSED POLICY WOULD MAKE IT MORE DIFFICULT FOR CANADIAN COMPANIES TO COMPETE INTERNATIONALLY. THE LAST ROUND OF GATT NEGOTIATIONS SIGNIFICANTLY REDUCED BARRIERS TO TRADE. CANADIAN COMPANIES MUST VIEW THEMSELVES AS SERIOUS PARTICIPANTS IN AN INCREASINGLY OPEN AND MORE COMPETITIVE GLOBAL MARKETPLACE.

THIS REALITY DEMANDS THAT OUR COMPANIES MUST OFTEN BE WORLD SCALE AND WORLD CLASS TO COMPETE AGAINST INCREASED IMPORT PENETRATION OF THE DOMESTIC MARKET AND TO CAPTURE EXPORT OPPORTUNITIES. AS WELL, THIS IS BASIC TO CREATING NEW JOBS IN CANADA.

AS THE ROYAL COMMISSION ON CORPORATE CONCENTRATION DOCUMENTED, LARGE CANADIAN COMPANIES ARE SMALL IN INTERNATIONAL TERMS. TO BE A SERIOUS COMPETITOR IN THE WORLD, WE MUST BE PREPARED TO MEASURE OURSELVES ON INTERNATIONAL TERMS.

YET THE PROPOSED POLICY'S OBSESSION WITH CORPORATE SIZE WILL RESULT IN A REGRESSIVE PAROCHIALISM AT A TIME WHEN WE SHOULD BE ENCOURAGING CANADIAN COMPANIES TO TAKE THEIR PLACE IN A MORE AGGRESSIVE WORLD. EVEN THE U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE HAS RECOMMENDED THAT THE APPLICATION OF AMERICAN COMPETITION LAWS SHOULD TAKE INTO ACCOUNT THE STRENGTH OF COMPETITION FROM FOREIGN COMPANIES AND THE NEED TO IMPROVE THE PERFORMANCE OF DOMESTIC INDUSTRIES IN WORLD MARKETS.

SEVENTH, THE PROPOSED CHANGES WILL SERIOUSLY AFFECT THE FUTURE OF ONTARIO MANUFACTURERS. MANY OF OUR INDUSTRIES REQUIRE MAJOR RESTRUCTURING TO IMPROVE PRODUCTIVITY AND TO ENSURE COMPETITIVENESS. THIS WILL INEVITABLY INVOLVE RATIONALIZATION OF EXISTING PRODUCTION AND MARKETING ACTIVITIES THROUGH MERGERS AND OTHER TYPES OF ARRANGEMENTS AMONG FIRMS. WE WANT TO FACILITATE THIS PROCESS. THE FEDERAL POLICY WOULD LIMIT OR PROHIBIT IT.

FINALLY, THE PROPOSED COMPETITION POLICY WILL SERIOUSLY HARM CONSUMERS. THE SUGGESTED LAWS GOVERNING PRICE FIXING AND MARKET SHARE WILL PROHIBIT SUCH BENEFICIAL AND NORMAL BUSINESS PRACTICES AS BARGAIN PRICING, DISCOUNT BRANDS AND NO-NAME PRODUCTS.

THE POLICY TOO READILY ASSUMES THAT THESE PRACTICES ARE DESIGNED TO DRIVE OUT COMPETITORS AND ENLARGE A COMPANY'S MARKET DOMINANCE WHEN, IN FACT, THIS MAY NOT BE THE CASE AT ALL. PARALLEL PRICING MIGHT WELL REFLECT PRICE REDUCTIONS, OR HOLDING THE LINE ON PRICES, AS COMPANIES SCRAMBLE TO RETAIN MARKET SHARE AGAINST A MORE EFFICIENT COMPETITOR. THE DYNAMICS OF THE MARKET PLACE, EVEN IN OLIGOPOLISTIC INDUSTRIES, CAN BE POSITIVE AS WELL AS NEGATIVE.

IN MORE SPECIFIC TERMS, WE SEE SERIOUS DIFFICULTIES WITH THE PROPOSALS.

FIRST, AS WE UNDERSTAND THE PROPOSALS, ANY COMPANY OR GROUP OF COMPANIES ABOVE A PREDETERMINED PERCENTAGE OR STATISTICAL THRESHOLD OF MARKET SHARE WOULD BE PROHIBITED FROM CERTAIN SO-CALLED ANTI-COMPETITIVE PRACTICES.

A THRESHOLD LEVEL IN THE SEVENTY TO EIGHTY PERCENT RANGE .
WOULD AUTOMATICALLY DESIGNATE MANY OF CANADA'S TOP
CORPORATIONS - IN THE IRON AND STEEL INDUSTRY, IN THE
AUTO MANUFACTURING INDUSTRY, IN THE TOBACCO, GLASS,
ELECTRICAL WIRE AND CABLE, AND THE BREWERY INDUSTRIES,
IN MANY SPECIALIZED MANUFACTURING SECTORS AND SO FORTH -
AS BEING UNDESIRABLE CORPORATE CITIZENS IN THE FEDERAL
VIEW.

WE ALSO OBJECT TO THE PRESUPPOSITION THAT JUST
BECAUSE A COMPANY IS DOMINANT IN ITS INDUSTRY ITS MARKET
POWER IS THEREFORE DETRIMENTAL TO THE CONSUMER INTEREST.

LARGE AND DOMINANT COMPANIES ARE INCREASINGLY SENSITIVE
TO THE DANGERS OF ANTAGONIZING NOT ONLY GOVERNMENTS, BUT
ALSO THEIR OWN SUPPLIERS AND CUSTOMERS. IT IS SIMPLY
CONTRARY TO GOOD BUSINESS PRACTICE IN AN ENVIRONMENT WHERE
GOVERNMENTS, NEWS MEDIA, CONSUMER GROUPS AND ANALYSTS ARE
EVER VIGILANT. IT IS ALSO UNWISE IN AN ENVIRONMENT WHERE
LARGE ENTERPRISES NO LONGER CAN OPERATE WITH MUCH FREEDOM
BEYOND THE ALREADY EXTENSIVE REGULATORY REACH OF LITERALLY
HUNDREDS OF FEDERAL, PROVINCIAL AND MUNICIPAL AGENCIES
AND TRIBUNALS.

FURTHERMORE, WE HAVE SERIOUS DIFFICULTIES IN UNDERSTANDING HOW THE POLICY WOULD ACTUALLY CALCULATE TOLERABLE MARKET SHARE. WOULD IT ALLOW FOR PRODUCT SUBSTITUTION FROM OTHER INDUSTRIES? WOULD IT INCLUDE AS PART OF THE MARKET DEFINITION THE COMPETITION FROM IMPORTS?

AND HOW BIG IS A MARKET? A COMPANY COULD WELL DOMINATE A LOCAL OR REGIONAL MARKET - AND THUS VIOLATE THE COMPETITION POLICY - BUT BE A BIT PLAYER ON THE NATIONAL SCENE AND BARELY DISCERNIBLE AT THE INTERNATIONAL LEVEL.

THE CONCEPT OF MARKET SHARE THRESHOLDS SHOULD BE ABANDONED BECAUSE OF SERIOUS DEFINITIONAL PROBLEMS THAT WILL UNDOUBTEDLY RESULT IN EXCESSIVE LITIGATION.

SECOND, WE BELIEVE ONLY HORIZONTAL MERGERS OF MAJOR PROPORTIONS SHOULD BE SUBJECT TO JUDICIAL REVIEW AND THAT THE GOVERNMENT SHOULD PROVE SUCH A MERGER IS DETRIMENTAL. MARKET SHARE, AS ALREADY NOTED, IS NOT A LOGICAL OR FAIR TEST. INSTEAD, THE GOVERNMENT SHOULD BE REQUIRED TO EXAMINE THE LOSSES OR GAINS TO EFFICIENCY FROM A HORIZONTAL MERGER, AS MANY MERGERS PRODUCE BENEFITS TO THE CONSUMER AS WELL AS ENABLE THE NEW ENTERPRISE TO COMPETE MORE EQUITABLY AGAINST INTERNATIONAL COMPANIES.

THERE IS NO EVIDENCE THAT CANADA IS LOSING EFFICIENCY, OR IS MISALLOCATING RESOURCES AS A RESULT OF CORPORATE MERGERS. WHILE THE PROPOSALS ARE VAGUE, WE CANNOT SEE AN ECONOMICALLY JUSTIFIABLE ARGUMENT IN THE PROPOSED POLICY TO SUPPORT AN INCREASE IN THE REGULATION OF CONGLOMERATE OR VERTICAL MERGERS.

THIRD, WE BELIEVE CONSCIOUS PARALLELISM SHOULD NOT BE SUBJECT TO THE CONSPIRACY PROVISIONS.

CONSCIOUS PARALLELISM IS EXTREMELY DIFFICULT TO PROVE, OR TO DIFFERENTIATE FROM NORMAL BUSINESS PRACTICES. IN FACT, MAKING THE PURSUIT OF SIMILAR PRICING STRATEGIES PER SE A CRIMINAL OFFENCE TOTALLY IGNORES WHETHER SUCH STRATEGIES ARE BENEFICIAL OR DETRIMENTAL TO THE CONSUMER.

FOURTH, INTELLECTUAL PROPERTIES, SUCH AS PATENTS, TRADE-MARKS, COPYRIGHTS AND LICENCES, SHOULD BE EXCLUDED FROM THE POLICY AND BE SUBJECTED TO A SEPARATE AND INDEPENDENT REVIEW. INTELLECTUAL PROPERTIES ARE CRITICAL TO RESEARCH AND DEVELOPMENT, TECHNOLOGICAL ENHANCEMENT AND BUSINESS GOODWILL. OFTEN, THEY CAN ONLY BE UNDERTAKEN BY LARGE COMPANIES WITH LARGE FINANCIAL RESOURCES.

FOR THESE AND OTHER REASONS ONTARIO MUST OPPOSE THE
PROPOSED COMPETITION POLICY.

COMBINES LEGISLATION SHOULD REFLECT THE REALITIES OF
THE DOMESTIC AND INTERNATIONAL MARKETPLACES AND
ACKNOWLEDGE THE PRINCIPLE THAT GOVERNMENT ACTION SHOULD
ONLY APPLY TO PROVEN ANTI-COMPETITIVE BEHAVIOUR, NOT TO
THE SUSPICION THAT SUCH BEHAVIOUR IS POSSIBLE.

CA1
Z2
-C52

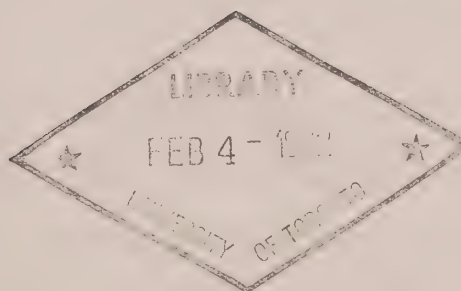
DOCUMENT: 830-101/024

CONFERENCE FEDERALE-PROVINCIALE DES
MINISTRES DE LA CONSOMMATION

Les propositions fédérales en matière de concurrence:

Le point de vue de l'Ontario

Déclaration de l'honorable Gord Walker,
secrétaire provincial à la Justice et ministre
de la Consommation et du Commerce



Québec (Quebec)
Les 3 et 4 septembre 1981

LE GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO A SOIGNEUSEMENT ETUDIE LES DERNIERES PROPOSITIONS QUE LE GOUVERNEMENT FEDERAL A PRESENTEES RELATIVEMENT A L'ADOPTION D'UNE NOUVELLE POLITIQUE REGISSANT LA CONCURRENCE.

BIEN QU'ELLE SOIT QUELQUE PEU VAGUE ET QUE NOUS NE PUISSIONS NOUS FONDER SUR UN PROJET DE LOI, LA POLITIQUE PROPOSEE REPREND LA PHILOSOPHIE ET LES PRINCIPES SOUS-JACENTS AUXQUELS NOUS NOUS SOMMES DEJA OPPOSES DANS LES PROJETS ANTERIEURS.

A NOTRE AVIS, ELLE EST DAVANTAGE UNE REACTION POLITIQUE EXCESSIVE A PLUSIEURS FUSIONS IMPORTANTES SURVENUES RECEMMENT QU'UNE REPONSE REFLECHIE AUX BESOINS ET AUX PERSPECTIVES ECONOMIQUES A VENIR DE LA FEDERATION CANADIENNE.

CETTE POLITIQUE DETRUIRA LE CORPS ET L'AME DE L'ENTREPRISE CANADIENNE. ELLE NUIRA A LA COMPETITIVITE DU CANADA DANS LE MONDE. ENFIN, ELLE PENALISERA LES CONSOMMATEURS ET LES TRAVAILLEURS DU CANADA.

NOUS NE VOYONS PAS POURQUOI IL FAUDRAIT ABSOLUMENT APPORTER DE GRANDES MODIFICATIONS A LA LOI QUI REGIT ACTUELLEMENT LES COALITIONS, ET NOUS NE SOMMES PAS D'AVIS QUE L'ADOPTION D'UNE NOUVELLE POLITIQUE EN MATIERE DE CONCURRENCE SOIT UNE QUESTION PRIORITAIRE POUR L'INSTANT. D'AUTRES QUESTIONS BEAUCOUP PLUS IMPORTANTES PREOCCUPENT LES CONSOMMATEURS ET L'ENTREPRISE, COMME LA REDUCTION DE L'INFLATION ET DES TAUX D'INTERET PROHIBITIFS, L'INCITATION A

LA CREATION D'EMPLOIS GRACE A DE NOUVEAUX INVESTISSEMENTS ET A DES INNOVATIONS TECHNIQUES, L'AUGMENTATION DE LA CROISSANCE ECONOMIQUE EN GENERAL, L'AMELIORATION DE LA COMPETITIVITE DES ENTREPRISES CANADIENNES SUR LE MARCHE INTERNATIONAL, ET LA GARANTIE DES SERVICES GOUVERNEMENTAUX ESSENTIELS SUR LESQUELS COMPTENT TOUS LES CANADIENS.

TOUS LES CITOYENS DU PAYS, QU'ILS SOIENT CONSOMMATEURS, TRAVAILLEURS, PRODUCTEURS OU ADMINISTRATEURS, VOUDRAIENT QUE LE CANADA SOIT POUR EUX UN ENDROIT OÙ IL FAIT BON VIVRE, TRAVAILLER ET INVESTIR. OR, LA POLITIQUE PROPOSEE VA A L'ENCONTRE DE CE BESOIN DE CONFIANCE. ELLE FAVORISE L'IMMOBILISME SANS OFFRIR EN GUISE DE COMPENSATION DES AVANTAGES ECONOMIQUES ET SOCIAUX.

PREMIEREMENT, LA POLITIQUE EN QUESTION EST ARTIFICIELLE ET ARBITRAIRE. ELLE ETABLIT UN SEUIL SIMPLISTE POUR MESURER, PAR EXEMPLE, LA PART DU MARCHE QUE DETIENT UNE ENTREPRISE ET VOIR SI ELLE EXERCE UN MONOPOLE OU UNE DOMINATION QUI N'A PAS SA RAISON D'ETRE DANS UN SECTEUR D'ACTIVITE PARTICULIER. OR CETTE MESURE STATISTIQUE CONSTITUE UNE FACON DETOURNEE DE MESURER LE COMPORTEMENT MORAL D'UNE ENTREPRISE. NOUS NE COMPRENONS PAS EN QUOI LE CALCUL NUMERIQUE DE LA PART DU MARCHE QU'UNE ENTREPRISE DETIENT PEUT SIGNIFIER QU'ELLE AGIT REELLEMENT OU VRAISEMBLABLEMENT CONTRE L'INTERET DU PUBLIC.

DEUXIEMEMENT, IL S'AGIT D'UNE POLITIQUE INUTILEMENT INTERVENTIONNISTE. LA REGLEMENTATION ACCRUE DE L'ENTREPRISE PRIVEE DECOURAGERA BEAUCOUP DE NOUVEAUX INVESTISSEMENTS EN CAPITAL, TOUT EN AUGMENTANT LE COUT DES BIENS ET SERVICES POUR LES CONSOMMATEURS. PEU DE GRANDES ENTREPRISES REUSSIRONT A SE SOUSTRAIRE AUX ENTRAVES ET AUX INTERDITS PROPOSES DANS LA POLITIQUE, MEME DES SOCIETES QUI NE NUISENT NI AUX CONSOMMATEURS NI A LA CONCURRENCE.

LE DOCUMENT PRESENTE EST EN GRANDE PARTIE UN DOCUMENT POLITIQUE QUI TRADUIT UN ENGAGEMENT DANGEREUX A L'EXPANSION DE LA MAINMISE DU GOUVERNEMENT SUR LE SECTEUR PRIVE; IL NE CHERCHE NULLEMENT A ENCOURAGER LE MARCHE A EVOLUER SAINEMENT ET EN TOUTE CONFIANCE.

TROISIEMEMENT, LA POLITIQUE PROPOSEE NOURRIT A L'ENDROIT DU SECTEUR PRIVE DE PROFONDS SOUPCONS ET UN NEGATIVISME QUI NE PEUVENT QU'ETRE NEFASTES. PAR EXEMPLE, ON SE FONDE SUR LA TAILLE D'UNE ENTREPRISE POUR PRESUMER DE LA PROBABILITE DE PRATIQUES COMMERCIALES INACCEPTABLES, SANS TOUTEFOIS PROUVER QUE SIMPLEMENT PARCE QU'IL S'AGIT D'UNE GRANDE SOCIETE, SA FACON D'AGIR NUIT A LA CONCURRENCE, AUX CONSOMMATEURS OU A L'INTERET NATIONAL.

QUATRIEMEMENT, LA POLITIQUE PROPOSEE DEFIE LES REALITES DE L'ECONOMIE CANADIENNE. PARMIS CES REALITES, CITONS LE FAIT QU'UN GRAND NOMBRE DE NOS PRINCIPALES INDUSTRIES SONT DOMINEES PAR QUELQUES GRANDES ENTREPRISES, A CAUSE DES CARACTERISTIQUES GEOGRAPHIQUES ET DEMOGRAPHIQUES DU CANADA. COMME LE MARCHE

INTERIEUR EST REDUIT, LE NOMBRE D'ENTREPRISES VIABLES EST LIMITE DANS DE NOMBREUX SECTEURS. PAR AILLEURS, LES COUTS ELEVES QU'IL FAUT ASSUMER POUR OFFRIR DES SERVICES DANS DES LOCALITES DISSEMINEEES A TRAVERS UN VASTE TERRITOIRE PEUVENT CONSTITUER UN GRAVE FARDEAU FINANCIER POUR LES ENTREPRISES QUI PEUVENT FONCTIONNER EFFICACEMENT. ENFIN, LES IMPORTANTES SOMMES NECESSAIRES POUR LA DECOUVERTE ET LA MISE EN OEUVRE DE NOUVELLES TECHNIQUES DEMANDENT PARFOIS UN INVESTISSEMENT CONSIDERABLE DE LA PART D'UNE ENTREPRISE, QUI DOIT POUR CELA ACCAPARER UNE PART IMPORTANTE DU MARCHE AFIN D'ETRE RENTABLE DU POINT DE VUE DE LA PRODUCTION ET DES COUTS. EN INTEGRANT LEURS RESSOURCES FINANCIERES, ADMINISTRATIVES ET TECHNIQUES, DE GRANDES SOCIETES ONT REUSSI A SURMONTER CES DIFFICULTES PUREMENT CANADIENNES.

CINQUIEMEMENT, LA POLITIQUE PROPOSEE POURRAIT EMPIETER SUR LES DROITS CONSTITUTIONNELS DES PROVINCES. COMME LE LIBELLE EN EST VAGUE, IL N'EST PAS POSSIBLE DE SAISIR PLEINEMENT L'ETENDUE DU CHEVAUCHEMENT EVENTUEL DES COMPETENCES.

SIXIEMEMENT, SOUS LE REGIME DE LA POLITIQUE PROPOSEE, LES ENTREPRISES CANADIENNES AURAIENT ENCORE PLUS DE MAL A SOUTENIR LA CONCURRENCE INTERNATIONALE. LA DERNIERE RONDE DE NEGOCIATIONS DES ACCORDS DU GATT A CONSIDERABLEMENT REDUIT LES BARRIERES COMMERCIALES. LES ENTREPRISES CANADIENNES DOIVENT SE CONSIDERER COMME DES PARTICIPANTS SERIEUX SUR UN MARCHE MONDIAL DE PLUS EN PLUS OUVERT ET DE PLUS EN PLUS CONCURRENTIEL.

DANS CETTE OPTIQUE, NOS ENTREPRISES DOIVENT SOUVENT AVOIR UNE PORTEE ET DES ACTIVITES INTERNATIONALES AFIN D'ETRE EN MESURE DE SOUTENIR LA CONCURRENCE FACE A UN ACCROISSEMENT DES IMPORTATIONS SUR LE MARCHE INTERIEUR, ET AFIN DE SAISIR TOUS LES DEBOUCHES QUI S'OUVRENT SUR LE MARCHE DES EXPORTATIONS. C'EST EGALEMENT LA UN ELEMENT ESSENTIEL A LA CREATION DE NOUVEAUX EMPLOIS AU CANADA.

COMME L'A INDIQUE LA COMMISSION ROYALE D'ENQUETE SUR LES GROUPEMENTS DE SOCIETES, LES GRANDES ENTREPRISES CANADIENNES SONT PETITES A L'ECHELLE INTERNATIONALE. POUR POUVOIR MENER UNE CONCURRENCE VALABLE PARTOUT DANS LE MONDE, NOUS DEVONS ETRE PRETS A MESURER NOS ACTIVITES A L'ECHELLE DU MARCHE INTERNATIONAL.

POURTANT, L'OBSSESSION QUI ANIME LA POLITIQUE PROPOSEE QUANT A LA TAILLE DES ENTREPRISES EST RETROGRADE ET TIENT DE L'ESPRIT DE CLOCHER, ALORS QUE NOUS DEVRIONS PLUTOT ENCOURAGER LES ENTREPRISES CANADIENNES A SE TAILLER UNE PLACE DANS UN MONDE PLUS AMBITIEUX. MEME LE MINISTERE AMERICAIN DE LA JUSTICE A RECOMMANDE QUE L'APPLICATION DE LA LEGISLATION AMERICAINE RELATIVE A LA CONCURRENCE TIENNE COMPTE DE L'IMPORTANCE DE LA CONCURRENCE EXERCEE PAR DES ENTREPRISES ETRANGERES ET DE LA NECESSITE D'AMELIORER LE RENDEMENT DES ENTREPRISES NATIONALES SUR LES MARCHES INTERNATIONAUX.

SEPTIEMEMENT, LES MODIFICATIONS PROPOSEES AURONT DE SERIEUSES REPERCUSSIONS SUR L'AVENIR DES FABRICANTS ONTARIENS. UN GRAND NOMBRE DE NOS INDUSTRIES ONT BESOIN D'UNE VASTE RESTRUCTURATION

POUR AMELIORER LEUR PRODUCTIVITE ET SOUTENIR LA CONCURRENCE. CELA NECESSITERA INEVITABLEMENT LA RATIONALISATION DES ACTIVITES ACTUELLES DE PRODUCTION ET DE COMMERCIALISATION GRACE A DES FUSIONS ET A D'AUTRES GENRES D'ARRANGEMENTS ENTRE ENTREPRISES. NOUS VOUDRIONS BIEN FACILITER CE PROCESSUS, MAIS LA POLITIQUE FEDERALE Y METTRAIT DES OBSTACLES, VOIRE L'INTERDIRAIT.

ENFIN, LA POLITIQUE PROPOSEE EN MATIERE DE CONCURRENCE FERA BEAUCOUP DE TORT AUX CONSOMMATEURS. LES DISPOSITIONS LEGISLATIVES SUGGEREES QUANT A L'ETABLISSEMENT DES PRIX ET A LA PART DU MARCHE INTERDIRONT CERTAINES PRATIQUES COMMERCIALES AVANTAGEUSES ET NORMALES COMME LA VENTE A RABAIS ET LA MISE EN MARCHE DE MARQUES COMMERCIALES ECONOMIQUES ET DE PRODUITS SANS NOM.

LA POLITIQUE EN QUESTION SAUTE TROP RAPIDEMENT AUX CONCLUSIONS EN PRESUMANT QUE CES PRATIQUES VISENT OBLIGATOIREMENT A ELIMINER LES CONCURRENTS ET A ACCROITRE LA DOMINATION D'UNE ENTREPRISE SUR LE MARCHE QUAND, EN FAIT, CE N'EST PEUT-ETRE PAS LE CAS DU TOUT. L'ETABLISSEMENT DE PRIX PARALLELES PEUT FORT BIEN AVOIR POUR BUT DE REDUIRE LES PRIX OU DE LES MAINTENIR POUR LES ENTREPRISES QUI SE DEBATTENT POUR CONSERVER LEUR PART DU MARCHE CONTRE UN CONCURRENT PLUS EFFICACE. LA DYNAMIQUE DU MARCHE, MEME DANS UN OLIGOPOLE, PEUT ETRE AUSSI BIEN POSITIVE QUE NEGATIVE.

EN D'AUTRES TERMES, NOUS CROYONS QUE LES MESURES PROPOSEES SUSCITERONT DE GRAVES PROBLEMES.

EN PREMIER LIEU, DE LA FACON DONT NOUS COMPRENONS LES PROPOSITIONS, TOUTE ENTREPRISE OU TOUT GROUPE D'ENTREPRISES QUI DEPASSENT UN POURCENTAGE ETABLI OU UN SEUIL STATISTIQUE DE LA PART DU MARCHE N'AURAIENT PAS LE DROIT DE S'ADONNER A CERTAINES PRATIQUES QUI SONT REPUTEES NUIRE A LA CONCURRENCE.

LES ENTREPRISES QUI OCCUPERAIENT UNE PART PLUS GRANDE DU MARCHE QUE LE SEUIL MAXIMUM PERMIS, C'EST-A-DIRE DE SOIXANTE-DIX A QUATRE-VINGTS POUR CENT DU MARCHE, CE QUI ENGLOBERAIT UN GRAND NOMBRE DES PRINCIPALES SOCIETES CANADIENNES DANS L'INDUSTRIE DU FER ET DE LA METALLURGIE, DE LA FABRICATION D'AUTOMOBILES, DU TABAS, DE LA VITRERIE, DES FILS ELECTRIQUES, DES BRASSERIES, DANS DE NOMBREUX AUTRES SECTEURS DE FABRICATION SPECIALISEE, ET AINSI DE SUITE, SERAIENT AUTOMATIQUEMENT CONSIDEREES COMME DES PERSONNES MORALES INDESIRABLES AUX YEUX DU GOUVERNEMENT FEDERAL.

NOUS NOUS ELEVONS EGALEMENT CONTRE LA PREMISSE VOULANT QUE SI UNE ENTREPRISE DOMINE LE MARCHE DANS SON SECTEUR, LE POUVOIR QU'ELLE EXERCE NUIT AUTOMATIQUEMENT AUX INTERETS DES CONSOMMATEURS.

LES GRANDES ENTREPRISES QUI DOMINENT LEUR SECTEUR SONT DE PLUS EN PLUS CONSCIENTES DES DANGERS QU'IL Y A A CONTRARIER NON SEULEMENT LES GOUVERNEMENTS, MAIS AUSSI LEURS PROPRES FOURNISSEURS ET CLIENTS. CELA NE SERAIT TOUT SIMPLEMENT PAS INDIQUE SUR LE PLAN COMMERCIAL, DANS UN MONDE OU LES GOUVERNEMENTS, LES MEDIAS, LES GROUPES DE CONSOMMATEURS ET LES ANALYSTES SONT DE PLUS EN

PLUS VIGILANTS. CE NE SERAIT EN OUTRE PAS AVISE ETANT DONNE QUE LES GRANDES ENTREPRISES N'ONT PLUS BEAUCOUP DE LIBERTE, ETANT ASSUJETTIES AUX REGLEMENTS DEJA FORTS NOMBREUX DE CENTAINES D'ORGANISMES ET DE TRIBUNAUX FEDERAUX, PROVINCIAUX ET MUNICIPAUX.

NOUS AVONS EGALEMENT BEAUCOUP DE DIFFICULTE A SAISIR COMMENT LA POLITIQUE PERMETTRAIT DE CALCULER LA PART ACCEPTABLE DU MARCHE. PREVOIRAIT-ELLE LA SUBSTITUTION DE PRODUITS D'AUTRES SECTEURS? ENGLOBERAIT-ELLE DANS LA DEFINITION DU MARCHE LA CONCURRENCE DES IMPORTATIONS?

ET QUELLE EST LA TAILLE D'UN MARCHE? UNE ENTREPRISE POURRAIT FORT BIEN DOMINER UN MARCHE LOCAL OU REGIONAL, ET DONC VIOLER LA POLITIQUE EN MATIERE DE CONCURRENCE, TOUT EN N'ETANT QU'UN PION SUR LA SCENE NATIONALE ET UNE PARTICULE ENCORE PLUS INFIME A L'ECHELLE INTERNATIONALE.

IL Y AURAIT LIEU D'ABANDONNER LA NOTION DE SEUIL DE LA PART DU MARCHE A CAUSE DES GRAVES PROBLEMES DE DEFINITIONS QUI SERONT INEVITABLEMENT A LA SOURCE D'INNOMBRABLES DIFFERENDS.

EN SECOND LIEU, NOUS ESTIMONS QUE SEULES LES FUSIONS HORIZONTALES DE GRANDES PROPORTIONS DEVRAIENT ETRE SOUMISES A UN CONTROLE JUDICIAIRE, ET QUE LE GOUVERNEMENT DEVRAIT ETRE TENU DE PROUVER QUE LA FUSION EN QUESTION EST NUISIBLE. COMME NOUS L'AVONS DEJA FAIT REMARQUER, L'EVALUATION DE LA PART DU MARCHE NE CONSTITUE PAS UN CONTROLE LOGIQUE NI EQUITABLE. LE GOUVERNEMENT DEVRAIT

PLUTOT COMPARER LES PERTES OU LES GAINS D'EFFICACITE PROVOQUES PAR UNE FUSION HORIZONTALE, ETANT DONNE QUE DE NOMBREUSES FUSIONS SONT PROFITABLES AUX CONSOMMATEURS ET PERMETTENT EN MEME TEMPS A LA NOUVELLE ENTREPRISE AINSI CONSTITUEE D'ETRE MIEUX ARMEE POUR SOUTENIR LA CONCURRENCE D'ENTREPRISES INTERNATIONALES.

RIEN NE PROUVE QUE LE CANADA PERS DE SON EFFICACITE NI QUE SES RESSOURCES SONT MAL REPARTIES DU FAIT DE LA FUSION DE SOCIETES. CERTES LES PROPOSITIONS SONT VAGUES, MAIS NOUS NE POUVONS Y VOIR AUCUN ARGUMENT JUSTIFIABLE, DU POINT DE VUE ECONOMIQUE, POUR FAVORISER L'ACCROISSEMENT DE LA REGLEMENTATION APPLICABLE AUX FUSIONS PAR CONGLOMERAT OU AUX CONCENTRATIONS VERTICALES.

EN TROISIEME LIEU, NOUS CROYONS QUE L'ETABLISSEMENT VOLONTAIRE DE PRIX PARALLELES NE DEVRAIT PAS ETRE ASSUJETTI AUX DISPOSITIONS SUR LES COMLOTS.

IL EST EXTREMEMENT DIFFICILE DE PROUVER QUE DES PRIX ONT ETE VOLONTAIREMENT ETABLIS EN PARALLELE, OU DE FAIRE LA DIFFERENCE ENTRE CETTE PRATIQUE ET DES PRATIQUES COMMERCIALES NORMALES. EN FAIT, EN DEFINISSANT PAREILLE PRATIQUE COMME UNE INFRACTION CRIMINELLE EN SOI, ON NEGLIGE ENTIEREMENT DE VOIR SI CES STRATEGIES SONT AVANTAGEUSES OU PREJUDICIALES POUR LE CONSOMMATEUR.

EN QUATRIEME LIEU, LA PROPRIETE INTELLECTUELLE, COMME LES BREVETS, LES MARQUES DE COMMERCE, LES DROITS D'AUTEUR ET LES PERMIS,

DEVRAIT ETRE EXCLUE DE L'APPLICATION DE LA POLITIQUE ET ETRE ASSUJETTIE A UN EXAMEN DISTINCT ET INDEPENDANT. ELLE EST ESSENTIELLE A LA RECHERCHE ET AU DEVELOPPEMENT, A L'AVANCEMENT DE LA TECHNIQUE ET A L'ETABLISSEMENT DE L'ACHALANDAGE DES ENTREPRISES, ET LE PLUS SOUVENT, ELLE NE PEUT ETRE ASSUMEE QUE PAR DE GRANDES ENTREPRISES QUI ONT D'IMPOSANTES RESSOURCES FINANCIERES.

POUR TOUTES CES RAISONS, ET POUR D'AUTRES RAISONS ENCORE, L'ONTARIO S'OPPOSE A LA POLITIQUE PROPOSEE EN MATIERE DE CONCURRENCE.

LA LEGISLATION SUR LES COALITIONS DEVRAIT TENIR COMPTE DES REALITES DES MARCHES NATIONAL ET INTERNATIONAL ET RECONNAITRE LE PRINCIPE VOULANT QUE LE GOUVERNEMENT N'INTERVIENT QUE LORSQU'IL A ETE PROUVE QU'UNE ENTREPRISE A ADOPTE UNE ATTITUDE QUI VA A L'ENCONTRE DE LA CONCURRENCE, ET NON PAS AU PREMIER SOUPCON EN CE SENS.

FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE OF
MINISTERS OF CONSUMER AFFAIRS

Press Communiqué

Quebec (Quebec)
September 3-4, 1981

Ministers responsible for Consumer Affairs attended a two day conference in Quebec City hosted by Mr. Guy Tardif, Quebec Minister of Housing and Consumer Protection on September 3 and 4, 1981. The meeting was co-chaired by Mr. Tardif and Mr. André Ouellet, federal Minister of Consumer and Corporate Affairs.

Such meetings are held periodically and give Ministers an opportunity to exchange views on current consumer issues and to co-ordinate their action in the consumer affairs area.

Ministers had an opportunity to comment on federal proposals, which have been circulated during recent months, to reform Combines legislation. While governments recognized that, in the interest of consumers, it is essential to promote healthy competition in the market, because of the constitutional, economic and other aspects of such a reform, most Provincial Ministers indicated they will take a final position only after studying the issue at greater length. It was also agreed that further consultation will take place at the time of introduction of the legislation in Parliament.

On the issue of competition in the professions, all governments recognized that jurisdiction over the professions is an area of provincial responsibility, and some provinces indicated that they would take action, as appropriate, within their jurisdictions, to encourage competition.

In relation to the discussions on consumer credit, Ministers agreed that the present high interest rates was the greatest concern facing canadian consumers.

Participants in the Conference also recognized the desirability to harmonize food standards to preserve the free flow of goods in interprovincial trade and agreed to establish consultative mechanisms to this end.

Home insulation was a priority issue of the conference. Ministers discussed at length the issue of urea formaldehyde foam insulation which is a subject of major concern to all governments.

Various initiatives taken by governments were reviewed and all Ministers recognized the urgent need to collect all the necessary information to assess the scope of the problem.

Mr. Ouellet shared the great concerns expressed by Provincial Ministers for the UFFI problem and stated that, before making further decision, he must await the results of the testing program currently underway and the conclusions of the Board of Review, which was established under the Hazardous Products Act to examine the validity of the ban imposed on the substance.

Mr. Ouellet declared that he expected to have results around November 30. He pointed out that the "door was still open" and that he had not excluded the possibility of considering various types of technical and financial assistance. The co-chairman stated that Quebec is particularly concerned about health and safety problems raised by this issue and intends to give particular attention to them.

The topic of optical scanners and removal of individual item prices was discussed by the Ministers. Views and information were exchanged. It was agreed that the provinces would share survey data and their task force findings on this issue.

Concerns were expressed about problems associated with the mail order industry and the need for Federal-Provincial and Interprovincial cooperation was emphasized. Ministers mandated two working groups to examine electronic funds transfer systems and mail orders. Both groups will have to report to Deputy Ministers within six months.

CONFERENCE FEDERALE-PROVINCIALE DES
MINISTRES DE LA CONSOMMATION

Communiqué de presse

Québec (Québec)
Les 3 et 4 septembre 1981

Les ministres de la Consommation se sont réunis en conférence à Québec, les 3 et 4 septembre 1981, à l'invitation de M. Guy Tardif, ministre québécois de l'Habitation et de la Protection du consommateur. La réunion était présidée conjointement par M. Tardif et M. André Ouellet, ministre fédéral de la Consommation et des Corporations.

Ces réunions se tiennent régulièrement et permettent aux ministres d'échanger leurs points de vue sur les problèmes de l'heure et de coordonner leurs efforts dans le vaste domaine de la consommation.

Les ministres ont eu l'occasion de commenter les propositions fédérales qui circulent depuis déjà quelques mois en vue de la réforme de la loi sur la concurrence. Alors que tous reconnaissent que, dans l'intérêt des consommateurs, il est essentiel de promouvoir une saine concurrence sur le marché, certains des ministres provinciaux ont indiqué qu'ils attendraient d'avoir étudié plus attentivement le projet de loi pour faire connaître leur position finale, notamment sur les aspects constitutionnels économiques et autres que pourrait soulever le type de réforme envisagé. Il fut également convenu que des consultations supplémentaires seraient tenues au moment du dépôt au Parlement d'un texte législatif.

Sur la question de la concurrence dans le domaine des professions, tous les gouvernements ont reconnu que les professions constituent un secteur relevant de la compétence des provinces, et certaines d'entre elles ont indiqué qu'elles prendraient des mesures nécessaires pour stimuler, le cas échéant, la concurrence dans ce champ de leur juridiction.

Au cours de la discussion sur le crédit à la consommation, les ministres ont été d'accord pour reconnaître que les hauts taux d'intérêt qui prévalent actuellement représentent le problème le plus sérieux auquel les consommateurs canadiens ont à faire face.

Les participants à la conférence ont également reconnu qu'il serait souhaitable d'harmoniser les normes sur les produits alimentaires, afin de préserver la libre circulation des biens au niveau du commerce interprovincial, et ont accepté d'établir des mécanismes de consultation à cette fin.

La question de l'isolation des maisons figurait en bonne place à l'ordre du jour de la conférence. Une longue discussion s'est engagée sur la mousse isolante d'urée formaldéhyde (MIUF) qui préoccupe au plus haut point tous les gouvernements.

Les diverses initiatives des gouvernements ont été examinées et tous les ministres ont reconnu l'urgence de recueillir toute l'information nécessaire pour évaluer l'ampleur du problème.

M. Ouellet partage la très grande préoccupation exprimée par les ministres provinciaux au sujet du problème de la MIUF et a déclaré, qu'avant d'aller plus loin, il se devait d'attendre les résultats des tests en cours, ainsi que les conclusions de la Commission d'examen constituée en vertu de la Loi sur les produits dangereux, qui doit se prononcer sur l'interdiction dont ce matériau a fait l'objet.

Il a déclaré que des résultats devraient lui être livrés vers le 30 novembre. Il a enfin rappelé que la porte reste toujours ouverte et qu'il n'excluait pas la possibilité d'envisager diverses formes d'aide technique et financière. Le co-président a déclaré que le Québec est tout particulièrement préoccupé par les problèmes de santé et de sécurité soulevés par cette question et qu'il entend lui apporter toute l'attention nécessaire.

La question des lecteurs optiques et du marquage individuel des prix fut abordée à la conférence. On a procédé à des échanges de vues et d'information et les provinces ont convenu de se communiquer les renseignements recueillis dans le cadre des travaux en cours sur le sujet.

Les participants ont fait part de leurs préoccupations en rapport avec la question des contrats à distance (commandes postales) et ont insisté sur la nécessité d'une bonne coopération entre les divers gouvernements sur cette question. Les ministres ont convenu que deux groupes de travail se pencheraient respectivement sur les systèmes de paiements électroniques et sur la question des contrats à distance. Les deux groupes devront faire rapport aux sous-ministres dans les six mois.

Ld
- C52

FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE OF MINISTERS
RESPONSIBLE FOR SPORT AND RECREATION

Press Communiqué

Vancouver, British Columbia
October 22, 1981

Vancouver, British Columbia

October 22, 1981

Federal and Provincial ministers of Sport and Recreation concluded their Annual Meeting in Vancouver today following yesterday's Interprovincial Conference.

The meeting was co-chaired by the Hon. Gerald Regan, minister responsible for Fitness and Amateur Sport and the Hon. Evan Wolfe, B. C.'s minister responsible for Sport and Recreation.

Provincial ministers requested Mr. Regan's continued support of their attempt to acquire charitable tax deductible authorization for provincial recreation and sport associations. Currently that privilege is extended only to national organizations. The federal minister voiced his support of the request and will attempt to ensure consideration in a current review of the federal government's overall position towards charitable donation deductibility.

On the question of second class mailing privileges for sport and recreation organizations, it was agreed provincial ministers should approach the new crown corporation directly. Mr. Regan indicated his support of their efforts.

It was agreed by all participants there would be no attempt to proceed at this time with annualization of the Canada games. In light of the fact that Calgary has been awarded the

1988 Winter Olympic Games, the ministers decided that it was important to give consideration to the development of high performance athletes. Toward this end a meeting of federal and provincial officials will be held to consider this issue and report to ministers.

Ministers agreed to appoint a subcommittee made up of representatives from British Columbia, Ontario, Québec, Nova Scotia and the federal government to study the feasibility of appointing a national co-ordinator for professional boxing and to determine terms of reference and jurisdiction such a co-ordinator would derive from the provinces. Ministers requested that the committee make its recommendations within two months for ministerial action. The subcommittee will also examine the possibility of implementing mutually agreed upon safety and medical requirements related to the sport of professional boxing. The federal minister made a commitment to work with the Canadian Amateur Boxing Association to implement the Task Force on Boxing recommendations pertaining to amateur boxing.

A federal policy paper relating to the hosting of international sport events was delivered by Mr. Regan. The hosting policy provides guidelines for cooperative consideration and support of international events across Canada involving both federal and provincial governments.

It was agreed a Federal Provincial-Territorial Committee will be established to prepare a comprehensive and coordinated plan for the development of Canada's high performance athletes. The recommendations of the Committee will be reported to the 1982 Ministers' Conference.

The meeting received the report of a federal study on the establishment of national sports training centres. Ministers agreed that a Federal-Provincial Officials Meeting will be held within the next six weeks to examine the national sport training centre proposal and refer to Ministers for ratification. They further agreed that discussions should continue where bilateral initiatives have already been established.

The ministers discussed the need to coordinate recreation opportunities for Native People. Mr. Regan agreed to bring the concerns of the provinces to the attention of his colleagues responsible for Indian Affairs.

The Conference agreed there is a need to coordinate and improve sport and recreation opportunities for disabled Canadians. The ministers will proceed with the "Leisure Opportunities for Disabled People" project to accelerate participation in recreation and sport.

Deputy ministers were asked to direct the Interprovincial Sport and Recreation Council to develop the technical and financial arrangement for these joint projects.

Given the increasing involvement of disabled athletes in national and international sports events, it was agreed that a subcommittee of officials be established to ensure compatability and consistency between federal and provincial support programs in this area.

CONFERENCE FEDERALE-PROVINCIALE DES MINISTRES
RESPONSABLES DU SPORT ET DES LOISIRS

Communiqué de presse

Vancouver (Colombie-Britannique)

le 22 octobre 1981

Les ministres fédéral et provinciaux du Sport et des Loisirs ont tenu aujourd'hui à Vancouver leur réunion annuelle. Hier, les ministres des provinces se réunissaient pour une conférence interprovinciale.

Le ministre responsable de la condition physique et du sport amateur, l'honorable Gerald Regan, et le ministre responsable du sport et des loisirs en Colombie-Britannique, l'honorable Evan Wolfe, ont présidé conjointement la réunion d'aujourd'hui.

Les ministres provinciaux ont demandé à M. Regan s'il appuyait toujours leurs efforts visant à obtenir pour les associations récréatives et sportives provinciales le droit d'émettre des reçus pour fins d'impôt au titre des dons de charité. A l'heure actuelle, seules les organisations nationales jouissent de ce privilège. Réitérant son appui, le ministre fédéral a ajouté qu'il veillerait à ce que l'on tienne compte de leur point de vue au cours de l'étude de la position globale du gouvernement fédéral à l'égard de la déduction pour fins d'impôt au titre des dons de charité.

A la rubrique des privilèges de courrier de deuxième classe pour les organisations sportives et récréatives, il a été convenu que les ministres provinciaux devraient s'adresser directement à la nouvelle Société canadienne des postes. M. Regan souscrit à leur démarche.

Avec l'accord de tous les participants, les Jeux du Canada ne deviendront pas une manifestation annuelle pour l'instant. Etant donné que Calgary accueillera les Jeux olympiques d'hiver de 1988, les ministres estiment qu'il importe de penser à l'entraînement des athlètes canadiens de haut calibre qui participeront à ces Jeux. A cette fin, des fonctionnaires fédéraux et provinciaux se réuniront pour étudier la question et feront ensuite rapport de leurs conclusions aux ministres.

Les ministres ont décidé de constituer un sous-comité formé de représentants de la Colombie-Britannique, de l'Ontario, du Québec, de la Nouvelle-Ecosse et du gouvernement fédéral; celui-ci sera chargé d'évaluer la nécessité de nommer un coordonnateur national de la boxe professionnelle. Il incomberait aux provinces, le cas échéant, de préciser le mandat et les pouvoirs de ce coordonnateur. Les ministres ont prié le comité de formuler

ses recommandations d'ici deux mois afin qu'ils puissent prendre les mesures qui s'imposent. Le sous-comité étudiera également la possibilité de faire respecter les exigences médicales et de sécurité relatives à la boxe professionnelle ayant fait l'objet d'un commun accord.

Le ministre fédéral s'est engagé à aider l'Association canadienne de la boxe amateur à mettre en application les recommandations du groupe d'étude sur la boxe relativement à la boxe amateur.

M. Regan a présenté un énoncé de la politique fédérale à l'égard de l'accueil des compétitions sportives internationales. On y trouve des lignes directrices quant à la collaboration et à l'aide pour la tenue, au Canada, de manifestations internationales intéressant à la fois les gouvernements fédéral et provinciaux.

Il est décidé de constituer un comité fédéral-provincial-territorial chargé d'élaborer un programme complet et coordonné pour l'entraînement des athlètes canadiens de haut calibre. Le comité formulera des recommandations à la conférence des ministres de l'an prochain.

La réunion a reçu le rapport d'une étude fédérale sur la création de centres nationaux d'entraînement sportif. Les ministres veulent que les fonctionnaires fédéraux et

provinciaux se réunissent au cours des six prochaines semaines afin d'étudier la proposition relative aux centres nationaux d'entraînement sportif et de la soumettre aux ministres pour approbation. Ils ont en outre décidé que les échanges à l'égard des initiatives bilatérales qui ont déjà été prises devaient se poursuivre.

Les ministres se sont ensuite demandé s'il y a lieu de coordonner les services récréatifs offerts aux Autochtones. M. Regan a accepté de transmettre leurs préoccupations à cet égard à son collègue responsable des affaires indiennes.

La Conférence a convenu de la nécessité de coordonner et d'améliorer les perspectives de loisirs et de sports offertes aux Canadiens handicapés. Les ministres donneront suite au projet présenté en ce sens en vue d'accélérer la participation de ce groupe aux activités sportives et récréatives.

Les sous-ministres ont été chargés de demander au Conseil interprovincial du sport et des loisirs de préciser les modalités techniques et financières des projets conjoints.

Etant donné la participation accrue des athlètes handicapés aux compétitions sportives nationales et internationales, il a été décidé de charger un sous-comité de fonctionnaires de veiller à ce que les programmes d'aide fédéraux et provinciaux dans ce secteur concordent et soient homogènes.

FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE OF
MINISTERS OF COMMUNICATIONS

September 9-10, 1981

Winnipeg

Final Agenda

1. Satellite Plans
2. Extension of Services
3. Review of Earth Station Ownership Policy
4. Transborder Use of Satellites
5. CRTC - Telecom Decision (No. 81-13)
6. Pay-Television
7. Communications Services to the Disabled
8. Working Group on Cable Delegation
9. Teleglobe/Telesat Association
10. Review of Microwave Policy
11. Proposed Federal and Provincial Telecommunications Legislation
12. Cooperation in Communications Technology
13. Working Group Report on the Industrial Impacts of Communications Policies
14. Working Group Report on Competition/Industry Structure



CONFERENCE FEDERALE-PROVINCIALE
DES
MINISTRES DES COMMUNICATIONS

Les 9 et 10 septembre 1981

Winnipeg

Ordre du jour définitif



1. Projets de satellites
2. Extension des services
3. Revue de la politique sur la propriété des stations terriennes
4. Utilisation transfrontière des signaux transmis par satellite
5. Décision Télécom 81-13 du CRTC
6. Télévision à péage
7. Les services de communications destinés aux handicapés
8. Groupe de travail sur la délégation en matière de câble
9. Association Téléglobe/Télésat
10. Révision de la politique sur les micro-ondes
11. Législation fédérale et provinciale proposée sur les télécommunications
12. Coopération dans la technologie des communications
13. Rapport du groupe de travail sur les impacts industriels des politiques de communications
14. Rapport du groupe de travail sur la concurrence et la structure de l'industrie des télécommunications

FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE
OF
MINISTERS OF COMMUNICATIONS

Second Report of the Federal-Provincial
Working Group on Competition/Industry Structure



Winnipeg, Manitoba
September 9-10, 1981

SECOND REPORT OF THE
FEDERAL-PROVINCIAL WORKING GROUP
ON
COMPETITION/INDUSTRY STRUCTURE

June, 1981

TABLE OF CONTENTS

	<u>PAGE</u>
EXECUTIVE SUMMARY	I
INTRODUCTION	1
POLICY ISSUES:	
I INTERJURISDICTIONAL IMPACTS	2
II MONITORING INTERCONNECTION	18
III BASIC SERVICES	28
IV BOUNDARIES	30
V VERTICAL INTEGRATION	31
SUMMARY OF RECOMMENDATIONS	38

EXECUTIVE SUMMARY

At their meeting in Toronto in October 1979, Provincial and Federal Ministers of Communications considered a report by a Federal-Provincial Working Group of officials, established in March 1978, to study policy issues surrounding competition and the structure of the telecommunications industry. In Toronto, Ministers approved, as a basis for further discussion, a series of recommended policy objectives and principles designed to ensure that the public interest is served in the provision of telecommunication services and, furthermore, instructed the Working Group "to continue to examine and develop proposals for consideration by the Ministers" in such areas as:

- inter-jurisdictional impacts;
- definition of a package of basic telecommunications services;
- boundary between monopoly and competitive services; and
- vertical integration in the telecommunications industry.

The Working Group was also instructed "to examine and monitor the impacts of the Bell Canada-CNCP Telecommunications interconnection decision, and to report to Ministers".

Interjurisdictional Impacts

The existing division of jurisdiction over communications in Canada makes possible situations where decisions taken within one jurisdiction may have an impact, perhaps an adverse impact, on the effectiveness of regulation or policies carried out within another jurisdiction.

The Working Group has consequently studied and has outlined for Ministers' consideration a number of options in respect to both the development of appropriate mechanisms to coordinate Federal and Provincial actions at the regulatory and policy levels (consultative mechanisms) and possible realignments of roles and responsibilities in the field of telecommunications (alternative splits of authority); and has assessed their capacity to reduce interjurisdictional impacts.

Consultative Mechanisms

One option considered is the improvement of information exchange among regulators. An index of regulatory decisions has been established by the Canadian Law Information Council (CLIC) and is one means of improving information exchange. Another would be to encourage more contact among regulators to permit discussion of issues of common concern. An association for such purposes already exists in Canada - The Canadian Association of Members of Public Utilities Tribunals (CAMPUT), although not all regulatory authorities are represented. The Working Group accordingly recommends that Ministers encourage the active participation of all regulatory authorities in CAMPUT.

Formal mechanisms for cooperation is another option for better coordination among Federal and Provincial regulatory activities. One mechanism for this purpose would be a joint regulatory structure, which could be established through various statutory means and with varying membership, procedural rules, areas of responsibility, and funding.

Recognizing that the joint regulatory structure could well be an appropriate mechanism to reduce interjurisdictional impacts with regard to intercarrier activities, the Working Group recommends that Ministers consider the principle of establishing a joint regulatory structure, and if the concept is adopted, detailed legal analysis be carried out of the possible statutory bases for creating such a structure.

A second form of mechanism for cooperation would be committees of regulatory staff members, such as those which have been utilized by Canadian regulatory authorities in the past (the CRTC, for example, used such a mechanism in 1978 regarding a settlement agreement between the Prince Rupert Telephone Company and the British Columbia Telephone Company). The Working Group recommends that Ministers encourage their respective regulatory authorities to utilize the concept of a committee of regulatory staff members wherever appropriate.

A third method of improved interjurisdictional consultation would be more effective Provincial representation on the CRTC on matters affecting cable television. The Working Group recommends that Ministers discuss in the context of cable television issues, the concept of restructuring the CRTC.

*Realignment of Roles and Responsibilities

Provincial members of the Working Group discussed a number of options regarding the division of authority over common carriers in Canada, which, either alone or in conjunction with consultative mechanisms, could serve to minimize negative interjurisdictional impacts of regulatory and policy decisions.

Assessments were made of the following options in respect to their possible effect on alleviating interjurisdictional impacts:

1. Federal authority over all facilities and services;
2. The status quo;
3. Splits of inter/intra-exchange services and facilities;
4. Splits of inter/intra-Provincial services and facilities;
5. Provincial authority over all services and facilities;
except Federal authority over specific areas;

*Federal officials did not participate in discussing these options, considering their implications are so broad as to go beyond the mandate of the Working Group, and should more appropriately be discussed in another forum.

6. Provincial authority over all services and facilities.

Provincial members of the Working Group concluded that option #5 eliminates most interjurisdictional impacts and is consistent with the consensus position put forward by Provinces at the September 1980 First Ministers' Conference. Option #5 could be implemented either through constitutional change or through administrative arrangements among Governments.

The Working Group as a whole recommends that Ministers instruct the Working Group as to whether they should pursue further work on the realignment of roles and responsibilities.

Monitoring Interconnection

At their Conference in Toronto in October 1979, Ministers directed the Working Group on Industry Structure and Competition to monitor CNCP-Bell interconnection, which had been approved by the CRTC in Telecom Decision 79-11 (May 17, 1979), and to report to Ministers.

* In Telecom Decision 79-11, the CRTC identified a number of features of interconnection which, it was anticipated, would benefit users of telecommunications services and also addressed a number of issues which essentially concerned its anticipated negative impacts.

In its Decision, the Commission directed CNCP and Bell Canada to file information relating to interconnection so that it could continue to assess the impacts of interconnection. To date, reports covering a twelve-month period from September 1979 to February 28, 1981 have been filed. Since the material thus far filed with the CRTC indicates that the number of interconnections has been limited, virtually no impact of interconnection has been shown to date.

The limited development of interconnected services suggests that the interjurisdictional impact of CNCP-Bell interconnection has been minimal and it seems reasonable to conclude that other major telephone companies have not experienced significant effects.

Although significant revenue effects have not been experienced to this point in time, Provincial officials* believe that further information will continue to be required in a number of areas. Consequently, Provinces* feel that additional monitoring should be done to augment the CRTC's monitoring process. One possible approach to accomplish this would be to authorize an ad hoc committee made up of Government and/or regulatory officials to meet semi-annually to review the CRTC's status reports on interconnection and to collect and review any additional material pertaining to the information requirements outlined. Therefore, Provincial officials* seek Ministerial guidance as to whether additional monitoring should be done along these lines to augment the CRTC's monitoring process.

Federal officials believe that the CRTC's monitoring of CNCP-Bell interconnection is sufficient and satisfactory.

Interconnection with Other Canadian Telephone Companies

Recognizing that the nature and timing of potential CNCP interconnection with other Canadian telephone companies will be significant in determining and measuring the benefits and harm on a Canada-wide basis, the Working Group has collected information as to the status of interconnection with respect to non-Bell systems.

CNCP has requested interconnection with British Columbia Telephone. On May 8, 1980, the CRTC issued a Public Notice requiring B.C. Tel to show why interconnection should not be granted to CNCP in this case on the same terms, mutatis mutandis, as it was in Decision 79-11. A decision has not yet been rendered on this proceeding.

In 1979, CNCP wrote to the major Provincially-regulated telephone companies seeking interconnection agreements. To this date, no agreements of this kind have been concluded, nor has CNCP or any Provincially-regulated carrier made a formal approach to a Provincial regulatory agency seeking approval for interconnection.

Basic Services

The September 1979 Working Group report defined basic telecommunications services to be "those which Government deemed to be essential, and which should be universally available". The Working Group, therefore, recommended that Ministers agree with the concept of establishing a floor package of basic telecommunications services, and instruct the Working Group to develop such a floor package. Ministers adopted the above recommendations in October 1979.

*British Columbia excepted

The Working Group now recommends that Ministers adopt the following services as a minimal acceptable level of service, i.e., a floor package of basic services.

1. Access to two-way public switched telephone service for both local and long distance calling, with no more than four subscribers per line.
2. Availability of CBC network services in both official languages and alternative national network services.
3. Access by business to public data services, e.g., "Dataroute", "Infodat", "Infoswitch", "Datapac".
4. Access to public record message service (e.g., telex, TWX, telegram).

It is also recommended that Ministers agree to support, within their jurisdictions, the implementation of policies designed to make such a floor package of services available to all Canadians as economic and technical considerations permit.

Most provinces, while concurring in the above recommendation, consider that the agreement on minimal acceptable package of services should be unqualified. Although "economic and technical considerations" may affect the implementation of the goal of providing such services, the objective of making available basic service to all Canadians - as a matter of public policy - should be unrestricted.

Recognizing that individual jurisdictions may wish to enrich such a basic package, the Working Group also recommends that Ministers agree with the principle of enriching the national norm or floor package as appropriate within individual jurisdictions and to support whenever possible public policies which are designed to accomplish this end.

Depending on costs and technologies, other services may be deemed to be "basic" some time in the future. The Working Group also recommends, therefore, that Ministers agree to review the definition of the basic floor package of telecommunications services and to revise it as appropriate in light of technological, economic and social circumstances.

Boundaries

Ministers directed the Working Group in Toronto in October 1979, to "continue work on the boundaries question - to determine and collect whatever information is available and to commission studies where adequate information is lacking". To date, officials have been unable to proceed with work in this area due to the need to resolve prior issues such as the definition of basic services.

The Working Group, nevertheless, considers that the boundaries question is fundamental to policy issues surrounding competition and the structure of the telecommunications industry.

Therefore, the Working Group recommends that Ministers consider the importance of working jointly on the subject of boundaries. If Ministers consider such a joint effort advisable, officials would commission and draw up terms of reference for jointly-funded studies designed to:

- collect and digest existing studies and information;
- develop criteria, options, benefits and costs from the social, political, economic and technical points of view, for defining boundaries between the monopoly and non-monopoly sectors of the industry.

Vertical Integration

Vertical integration was considered in the September 1979 report of the Working Group which recommended that work be done to provide Ministers with further background information. For this purpose, the Working Group has reviewed the progress of the Inquiry of the Restrictive Trade Practices Commission, focusing on three issues raised in the earlier report:

- The benefits and costs of competition in the telecommunications manufacturing industry;
- The implications for regulation; and
- Implications for other telephone companies' practices and policies such as terminal attachment.

In light of the RTPC's extensive work, further study of this area by the Working Group would be inappropriate. Rather the Working Group recommends that the Inquiry continue to be monitored and that Ministers be kept informed.

In addition, the Working Group, consistent with the approach taken by the Working Group on Industrial Impacts, recommends that Ministers agree on the important industrial impact of vertical integration and on the need for the issue to be considered in relation to communications policy objectives and industrial policy objectives, as well as to general competition policy objectives. It is also recommended that Ministers discuss the advisability of communicating their views on this issue within appropriate forums.

A full list of the recommendations made by the Working Group is included in the final section of this Report.

INTRODUCTION

At the Federal-Provincial Conference of Communications Ministers in Charlottetown in March 1978, a Federal-Provincial Working Group of officials was established to study the policy issues surrounding competition and the structure of the telecommunications industry. The Working Group was asked to develop policy principles or criteria to ensure that telecommunications services are provided in a manner consistent with the public interest and to develop and recommend to Ministers terms of reference for particular studies, especially those relating to public interest concerns, industry structure, jurisdiction, regulation, technology and such other areas deemed appropriate by the Working Group.

The Working Group presented a report to Ministers at their Conference in Toronto in October 1979. This report recommended the adoption of five policy objectives and twelve policy principles designed to ensure that the public interest is served in the provision of telecommunications services, and addressed twenty-one policy issues relating to industry structure and competition.

Ministers approved the objectives and principles as a basis for further discussions, and agreed to a number of the recommendations contained in the report. Specifically, Ministers instructed the Working Group "to continue to examine and develop proposals for consideration by the Ministers" in such areas as:

- Interjurisdictional impacts;
- Definition of a package of basic telecommunications services;
- The boundary between monopoly and competitive services; and
- Vertical integration in the telecommunications industry.

The Working Group was also instructed "to examine and monitor the impacts of the Bell Canada-CNCP Telecommunications interconnection decision, and to report to Ministers".

To accomplish this task, the Working Group, in which officials from all Governments were represented, met a number of times in 1979 and 1980 and has prepared a second report for Ministers' consideration. This report outlines the status of the questions which Ministers asked officials to examine and also contains recommendations for further action in what are considered to be crucial policy areas.

I. INTER-JURISDICTIONAL IMPACTS

As noted in the first report of the Working Group, the existing division of jurisdiction over communications in Canada makes possible situations where regulatory decisions taken within one jurisdiction may have an impact, perhaps an adverse impact, on the effectiveness of regulation or policies carried out within another jurisdiction. The flow of such effects may take place between the Federal and Provincial regulatory regimes and occur in either direction. Also, such inter-jurisdictional impacts can take place between and among Provincial regulatory regimes.

Certain examples of Federal regulatory actions which were considered to have actual or potential effects on Provincial jurisdictions were referred to by Provincial Communications Ministers in Toronto on October 16-17, 1979. Two cases which were referred to in particular were Telecom Decision CRTC 79-11 (May, 1979) which authorized the interconnection of CNCP Telecommunications with Bell Canada, and the Commission's 1980 Public Hearing into certain rates and services offered by Bell Canada and B.C. Tel on a Canada-wide basis.*

It has also been pointed out that there exist recent cases of Provincial activities actually or potentially impacting on Federal policies or regulatory activities. Illustrative of this type of situation was Provincial regulators' approval of rate increases for telecommunications services offered on a Canada-wide basis by certain Provincially-regulated telephone companies. Also, certain actions of Provincial authorities may have a significant effect on the pursuit of Federal policy respecting the role of CNCP Telecommunications as an alternative national supplier of certain telecommunications services.

Three possible means of reducing inter-jurisdictional impacts were identified in the previous report of the Working Group:

- (1) The development of appropriate mechanisms to coordinate Federal and Provincial actions at the regulatory and policy levels (consultative mechanisms);
- (2) A realignment of roles and responsibilities in the field of telecommunications in order to reduce overlapping (alternative splits of authority);
- (3) A combination of these.

*In July, 1981, the Commission announced its Decision in this proceeding (Telecom Decision CRTC 81-13).

Each of these general approaches might be implemented in a number of ways. The Working Group has consequently studied and has outlined for Ministers' consideration a number of options in respect to both development of appropriate consultative mechanisms and possible splits of authority and has assessed their capacity to reduce interjurisdictional impacts.

(1) CONSULTATIVE MECHANISMS

Improved methods of coordination among regulatory authorities would provide greater harmony among jurisdictions in the field of telecommunications, accommodating both National and Provincial concerns. This approach could be used under existing jurisdictional arrangements or in conjunction with a realignment of regulatory roles and responsibilities.

Options are presented under three headings: Improved Information Exchange Among Regulators; More Formal Cooperation Among Regulators, and More Effective Provincial Representation on the CRTC. All of the options would be helpful in promoting regulatory harmony but some are more useful for particular issues as will be seen in the description and assessment of each.

1. IMPROVED INFORMATION EXCHANGE AMONG REGULATORS

In order to provide a coordinated national system while at the same time serving unique local needs, Canada's telecommunications carriers work together to provide a high quality, reasonably uniform grade of service. This coordinated planning and operation is accomplished through information sharing and membership in organizations such as the TransCanada Telephone System, the Canadian Independent Telephone Association and the Canadian Cable Television Association.

It is equally important that regulators be aware of activities in other jurisdictions so that both the National and local concerns can be shared by all regulators. While a particular decision may not directly affect another carrier or regulator, it would be extremely useful for regulators to be knowledgeable about developments in other areas.

This sharing of information or coordination among regulators can be accomplished in several ways which would prove useful:

(a) Index of Regulatory Decisions

In order to allow regulators to be more aware of decisions in other jurisdictions, a simple process should be established whereby interested parties (including governments, corporations and private citizens) can obtain information pertaining to various regulatory agencies in the telecommunications field.

This particular option has recently been initiated by the Canadian Law Information Council (CLIC). CLIC has established a clearing house for regulatory decisions and begun monthly publication of the Regulatory Reporter which will provide in one document information on pending proceedings, decisions, appeals and, in addition, new legislation and legislative amendments.

Assessment

This option will provide better understanding of decisions and decision impacts and improve regulatory efficiency. Wide exposure to specific problems will enhance the regulatory decision-making process. It is a mechanism which has been relatively easy to implement and which should be financially self-supporting within three years. This option, however, will not resolve the concern of one regulator making a decision which impacts on another jurisdiction and it is hoped it will not lead to a reliance on precedent decision-making.

(b) More Contact Between Regulators

In addition to sharing information, regulators should meet to discuss issues of common concern whether they are local or National issues and whether they have interjurisdictional impacts or not.

An association of regulatory tribunals exists to promote discussion of issues and philosophies of regulation: the Canadian Association of Members of Public Utilities Tribunals (CAMPUT). This Association covers a broad range of regulatory fields and includes a telecommunications subcommittee to deal specifically with telecommunications issues. The telecommunications subcommittee provides a good forum for the discussion of regulatory issues, and the active participation of all regulators should be encouraged. (At present, two jurisdictions are not represented on CAMPUT - the Federal Government (CRTC) and Saskatchewan.)

Assessment

The CAMPUT forum can lead to a better understanding of regulatory issues in the telecommunications field through face-to-face discussions allowing the expertise of all boards to be drawn upon. CAMPUT is viewed as an effective mechanism by those who are members, and it would seem appropriate to have all regulators participate.

The Working Group recommends that:

MINISTERS ENCOURAGE THE ACTIVE PARTICIPATION OF ALL
REGULATORY AUTHORITIES IN CAMPUT.

2. MORE FORMAL COOPERATION AMONG REGULATORS

There are a number of telecommunications issues which have an identified or obvious impact on two or more jurisdictions. A good example of such an issue is a settlement agreement between two or more carriers. In this case, each regulator is responsible to ensure that the agreement benefits the public within its own jurisdiction. However, to ensure that the overall common good is achieved, it is essential that all boards concerned cooperate.

There are several mechanisms available for achieving this cooperation.

(a) Establishment of a Joint Regulatory Structure

In order to deal with issues such as intercarrier rates and settlements or interconnection between Provincial and Federal carriers, a regulatory structure could be established which would consist of members from the individual Federal and Provincial boards. For example, an issue involving TransCanada Telephone System rates would involve representation from the Federal and each of the Provincial regulators.

This joint structure might be organized using the following parameters as guidelines:

Membership--

Representation might be accomplished in various ways. Some examples follow:

- (a) One representative from each Provincial regulatory authority and one from the CRTC.
- (b) One representative from each Provincial board and a number from the CRTC.

Hearings/Decisions --

Decisions should be rendered by those who attended the hearing and:

- (i) in the case of an issue involving all jurisdictions, representation from all jurisdictions would be appropriate.
- (ii) in the case of an issue involving two or more jurisdictions, representatives of each of the affected jurisdictions would be appropriate.

Decisions might be based upon a majority of those members eligible to render the decision, or upon some other basis such as consensus or unanimity.

Source of Power —

The decisions of a joint regulatory structure could be implemented through various means. Two possibilities are:

- (i) assuming the jurisdiction regulating the carrier undertaking has the authority to regulate all services and aspects of the undertaking, Provinces and the Federal Government could empower their regulatory representatives to meet with representatives of other boards, make a decision and have that decision implemented through the authority of each board.
- (ii) a new regulatory authority, composed of representatives from Provincial and Federal authorities, could be established by legislation.

Areas of responsibility—

A joint regulatory authority could render decisions in specified areas. Possibilities include:

- 1. intercarrier long distance telephone rates
- 2. intercarrier revenue settlements
- 3. system interconnection
- 4. other specific issues which Governments might refer to it from time to time.

Direction by Government —

Any legislation establishing a joint structure should contain direction in terms of Government policy. It may also be appropriate to provide further policy direction from time to time. In this case, any policy directives would likely be based on a unanimous decision of Federal and Provincial Communications Ministers.

Conflict Resolution Mechanisms (Appeal Procedure) —

Conflict resolution or appeal depends to a large extent on how the structure receives its powers. If the power results from Federal legislation then the appeal could be with the Federal Court or the Federal Cabinet. It would be expected that the Federal Cabinet would consult with Provincial Communications Ministers prior to rendering any decision on an appeal.

If the power results from Federal and Provincial legislation, then it would be possible to make provision for appeals to the Provincial Appeal Courts.

Funding --

The funding of the structure could be by 100% government support split between the Governments on some basis (e.g., number of telephones regulated within a jurisdiction or an even split of costs based on one vote per share) or as some boards do now, some or all of the costs could be billed back to the regulated companies.

Assessment

The joint structure is seen as a potentially effective mechanism to reduce interjurisdictional impacts of regulatory decisions, particularly with regard to intercarrier services. Indeed, it is perhaps the best way to accommodate both Federal and Provincial concerns regarding the regulation of carrier services. It could allow all regulators to resolve "TCTS type" issues through joint decision-making, thus avoiding a strict two-tier form of regulation. Furthermore, it would ensure uniform national regulation while at the same time allowing the existing regulatory structure to continue to serve unique local needs.

However, there could be associated disadvantages. First, commitment to a joint decision-making structure will inevitably restrict the autonomy of individual regulatory authorities. This could have both advantages and disadvantages for any particular jurisdiction. Second, a joint decision-making structure may weaken the accountability of an individual regulatory authority for the regulation of all rates and activities of a particular telecommunications carrier.

Depending on the legal mechanism(s) used to establish the structure, there may be some concern regarding jurisdiction. For example, if the only legal means to establish this board is through Federal legislation permitting Provincial appointees (who would be representatives of Provincial boards), Provinces would be concerned with any loss of control over inter-Provincial services. Should this occur, there would then be a further concern that an undesirable form of two-tier regulation would eventuate.

It will also be necessary to agree on which services are to be regulated. Some jurisdictions do not regulate competing services, such as data, while other jurisdictions believe that all services offered by a utility should be regulated.

Assuming a satisfactory legal mechanism can be found to establish a joint structure, this could well be an appropriate mechanism to reduce interjurisdictional impacts with regard to intercarrier activities.

The Working Group recommends that:

MINISTERS CONSIDER THE PRINCIPLE OF ESTABLISHING A JOINT REGULATORY STRUCTURE, AND IF THE CONCEPT IS ADOPTED, DETAILED LEGAL ANALYSIS BE CARRIED OUT OF THE POSSIBLE STATUTORY BASES FOR CREATING SUCH A STRUCTURE.

(b) Committee of Regulatory Staff Members

On any issue involving more than one jurisdiction, a committee of staff members of the appropriate regulatory boards could be established to investigate the issue and provide a detailed report to the decision makers.

The CRTC used such a mechanism in 1978 regarding a settlement agreement between the Prince Rupert Telephone Company and the British Columbia Telephone Company. In this case, the Ontario Telephone Service Commission, while not directly affected, had a representative on the committee because of its concern with small independent telephone company settlements. In this case, this approach was viewed as an appropriate manner in which to consider an interjurisdictional issue.

The CRTC again used this type of mechanism in 1979 to study the Peat, Marwick and Partners analysis of the TCTS revenue settlement plan. For a variety of reasons, this committee did not proceed to study the other major issues raised by the Commission for the "TCTS Hearing".

Assessment

This mechanism would permit all concerned regulators to analyze a particular issue and share each other's views on the issue. It would allow interjurisdictional concerns to be identified. The difficulty with this mechanism alone is that it provides no representative from the "other" jurisdictions at the decision-making level.

The Working Group recommends that:

MINISTERS ENCOURAGE THEIR RESPECTIVE REGULATORY AUTHORITIES TO UTILIZE THE CONCEPT OF A COMMITTEE OF REGULATORY STAFF MEMBERS WHEREVER APPROPRIATE.

3. MORE EFFECTIVE PROVINCIAL REPRESENTATION ON THE CRTC

While the Working Group was not instructed to consider broadcasting as part of its mandate, the Group did consider cable television insofar as it can or has the potential to compete with the traditional carrier in the provision of telecommunications services. Therefore, in order to consider the interjurisdictional aspects of the regulation of cable, some changes to the present structure of the CRTC might be considered for adoption.

(a) Executive Committee

Possibilities for a reorganization of the Executive Committee to provide for broader national representation include:

- (i) Four members at large (chosen by the Federal Government) plus one member from each of the five CRTC regions (chosen by the Federal Government from candidates proposed by the Provinces)
- (ii) a ten member Executive Committee with one representative from each Province. (Members to be chosen by the Federal Government in consultation with the Provinces.)
- (iii) A nine member Executive Committee with representation roughly based on population distribution.

(Members to be chosen by the Federal Government after consultation with the Provinces.)

(b) Part-Time Members

One possible change is to allow the part-time members who attend a hearing to actively participate in rendering decisions.

As currently legislated, the part-time members of the Commission do not render decisions regarding cable issues. The Executive Committee makes decisions "after consultation" with the part-time members. This proposal would address Provincial concerns regarding the participation of part-time members in the decision process, and would mean that the part-time members would continue to be chosen from the Provinces (with Provincial consultation) but that they would be permitted to join with the Executive Committee in rendering decisions.

Assessment

The changes discussed above would provide broad National representation at the decision-making level for cable (and broadcasting) issues, via legislative change. Decisions would be made by those actually attending hearings. On the other hand, although there would be some Provincial input on cable television issues, the

input would not be from the regulators of Provincial carriers and therefore some of the interjurisdictional impacts may not be resolved or even identified. Furthermore, representatives would not be directly responsible to the Provincial Governments for the positions they take, and therefore Regional or Provincial views would not necessarily be reflected. In addition, a member appointed by and representative of one Province could be put in the position of impacting decisions which are of primary interest to another Province, with potentially adverse interjurisdictional impacts.

The Working Group recommends that:

MINISTERS DISCUSS, IN THE CONTEXT OF CABLE TELEVISION ISSUES, THE CONCEPT OF RESTRUCTURING THE CRTC.

(2) REALIGNMENT OF ROLES AND RESPONSIBILITIES

Introduction --

Another approach to reducing or minimizing negative interjurisdictional impacts of telecommunications regulatory decisions would be a realignment of roles and responsibilities in the field of telecommunications. This approach could be used alone or in combination with one or more consultative mechanisms as described above.

A number of options* are presented below regarding the division of authority over common carriers in Canada, which, either alone or in conjunction with regulatory coordination, could serve to minimize negative interjurisdictional impacts of regulatory and policy decisions. Each option is described together with an assessment of its relative advantages and disadvantages and the degree to which it would minimize negative interjurisdictional impacts.

NOTE: It should be noted that Federal officials did not participate in discussing these options. While acknowledging that a realignment of roles and responsibilities was identified in the Group's first report as one possible means of reducing interjurisdictional impacts, Federal officials considered that the implications of the options presented in the paper were so broad as to go beyond the mandate of the group, and should more appropriately be discussed in another forum.

*All options except 4(i) relate to both Provincially-regulated and Federally-regulated carriers, including CNCP and Telesat.

OPTION 1

FEDERAL AUTHORITY OVER ALL FACILITIES AND SERVICES

Description:

Under Option 1, the Federal Government would regulate both intra-provincial and interprovincial aspects of all telecommunications carriers, and would continue to regulate spectrum management, Telesat and Teleglobe.

The Provincial Governments would exercise no regulatory authority over carriers operating within their territory.

Assessment:

With respect to this option, Governments commented that a transfer of all authority to the Federal Government would indeed establish clear lines of accountability, reduce overlap, and minimize interjurisdictional impacts.

However, it was noted that, unless Provincial concerns happened to coincide with Federal objectives, such an arrangement would not be sensitive to Provincial priorities and objectives. It was also pointed out that there would still be intergovernmental conflict unless there were significant Federal decentralization. Furthermore, such an arrangement would likely lead to uniform rates and regulation at the National level.

Potential Effect on Specific Interjurisdictional Impacts:

This option provides for only one level of Government to occupy the field, thereby eliminating any interjurisdictional impact. Consequently, none is measured here.

OPTION 2

THE STATUS QUO

Description:

Under the Status Quo, the Federal Government has authority over B.C. Tel, Bell Canada, Terra Nova Tel, CNCP Telecommunications, Telesat Canada, Teleglobe, and over radio frequency spectrum management.

The Provincial Governments each regulate the other carriers which operate within their territories. In several Provinces interprovincial activities are regulated on the same basis as intra-provincial activities.

Assessment:

Those Governments which commented on the Status Quo have pointed out that in most jurisdictions the option provides clear lines of accountability and meets National and most Provincial objectives. Within certain parameters, the Provinces and the Federal Government are able to articulate and impact present regulators to address Government policies.

Nevertheless, there remains confusion as to clear lines of authority over various segments. The degree of seriousness of interjurisdictional impacts is reflected by the decision of Ministers to consider the item as a priority. It should also be noted that under the Status Quo certain Provinces (i.e., B.C., Ontario, and Quebec) have little direct authority regarding policy and regulatory decisions taken within their territory. In these Provinces and in Newfoundland, since some carriers are Provincially-regulated while others are Federally-regulated, interjurisdictional impacts in such matters as toll negotiations are a source of concern.

Effect on Specific Interjurisdictional Impacts:

Since this option constitutes the Status Quo, there is no change in terms of effects of the option on interjurisdictional impacts. However, the CP case serves as an illustration of a potential interjurisdictional impact whereby the expansion of the competitive network service sector in one jurisdiction may reduce the share of jointly earned toll revenue available to subsidize local service in another jurisdiction.

OPTION 3

VARIOUS SPLITS OF INTER/INTRA-EXCHANGE SERVICES
AND FACILITIES

Description:

Under Option 3, the Federal Government could exercise authority with respect to inter-exchange rates, service quality, conditions of service, service availability for inter-exchange, etc. The Federal Government would continue to regulate CNCP, Telesat, Teleglobe and radio frequency spectrum management.

The Provincial Governments could exercise authority over all intra-exchange services, including toll, data, and private line, and more specifically over intra-exchange rates, service quality, conditions of service, service availability for intra-exchange, etc. "Exchange" boundaries would be established by a joint Federal-Provincial regulatory body.

Facilities or "hardware" related regulation including construction, finance, productivity, and efficiency could be assigned in one of three ways as follows:

- i) Federal authority over all facilities. The intra-exchange entity(ies) would have an actual or imputed leasehold of the facilities used to provide services.
- ii) Federal authority over inter-exchange facilities. Provincial authority over intra-exchange facilities. An "access charge" financial arrangement would cover facility usage.
- iii) Provincial authority over all facilities. The inter-exchange entity(ies) would have an actual or imputed leasehold of the facilities used to provide services.

Assessment:

It was generally believed by Governments that Option 3 would significantly increase overlap and negative interjurisdictional impacts. Furthermore it was considered to provide insufficient Provincial authority for the fulfillment of Provincial objectives. For example, it was suggested that interjurisdictional impacts would develop from the fact that inter-exchange services in non-urban areas are often as important as local services to the public. It was considered essential to maintain this responsibility at a level of Government closer to the user and the regulated companies.

Option 3 would also require elaborate interregulatory and intergovernmental consultative mechanisms to attempt to obviate the negative impacts created by the split itself, and would necessitate the determination of paramountcy.

Potential Effect on Specific Interjurisdictional Impacts:

This option and its related sub-options could have the following effect on specific interjurisdictional impacts.

1. Could increase the impact of differing system interconnect policies on local rates. If one or more Provincial authority or the Federal regulator pursues policies of encouraging competition in network services, then the limited degree of Provincial jurisdiction would tend to increase the potential impact of this increased competition on local rates in all Provinces.

2. The introduction of new local services on a Province-wide basis requires the construction of compatible inter-exchange facilities. The province would be dependent upon the provision by the inter-exchange carrier of the required facilities and upon agreement on the required financial agreement.
3. Increases the potential of interjurisdictional conflict as profitable toll services would be entirely under Federal jurisdiction whereas local services which require cross-subsidy would be under Provincial jurisdiction.

OPTION 4

VARIOUS SPLITS OF INTER/INTRA-PROVINCIAL SERVICES AND FACILITIES

Description:

Under Option 4, the Federal Government would exercise authority with respect to interprovincial rates, service quality, conditions of service, service availability for interprovincial, etc. The Federal Government would continue to regulate CNCP, Telesat, Teleglobe and radio frequency spectrum management.

The Provincial Governments would exercise authority over all intra-provincial services including toll, data, and private line, and more specifically over intra-provincial rates, service quality, conditions of service, service availability for intra-provincial, etc.

Facilities or "hardware" related regulation including construction, finance, productivity, and efficiency could have an inter/intra split or be assigned to one level of Government or the other. Sub-options of Option 4 are as follows:

- i) Inter/intra-provincial split of both services and facilities, applying only to B.C. Tel, Bell Canada, CNCP, Terra Nova Tel, and NorthwesTel. No change in authority over other carriers.
- ii) Inter/intra-provincial split of services. Federal authority over all facilities.
- iii) Inter/intra-provincial split of both services and facilities.
- iv) Inter/intra-provincial split of services. Provincial authority over all facilities.

Assessment:

This Option would assign increased authority to Provinces which at present do not regulate the major carriers in their territories, and it would thereby allow these Provinces to realize some of their objectives. Specifically, it would facilitate quality of service and uniform rate structures within those Provinces.

However, sub-option 4(i) carries with it potentially significant negative interjurisdictional impacts with respect to separation of costs and revenues and cross-subsidization. In fact, the possibility of subsidization of intra-provincial services by interprovincial revenues would be unlikely to continue. An actual split of authority could be difficult to draw or to make workable; there could be added costs and coordination required. Furthermore, Provincial regulation would still be impacted by Federal decisions taken regarding interprovincial systems and services in those Provinces affected by the split. Yet due to a reduced Federal influence over intra-provincial systems and services, some national objectives may not be met.

The option would also tend to perpetuate overlapping and interjurisdictional impacts as no one level of Government would be ultimately responsible for rates, etc. Second, Option 4 would necessitate extensive interregulatory and intergovernmental mechanisms for consultation and coordination, and a new approach to the regulation of interprovincial services.

Finally, sub-options 4(ii)-(iv) would adversely affect the ability of Provinces which regulate the major carriers within their boundaries, to fulfill their objectives, as they would substantially reduce or eliminate these Provinces' responsibility for the interprovincial activities of their carriers.

Potential Effect on Specific Interjurisdictional Impacts:

This option and its related sub-options could have the following effect on specific interjurisdictional impacts.

1. Could increase the impact of differing system interconnect policies, although to a lesser extent than Option 3.
2. Federal control over highly profitable interprovincial services could lead to serious potential conflict, with Provincial jurisdictions requiring these profits to keep local rates low. The risk of this potential impact is only slightly less than under Option 3.

OPTION 5

PROVINCIAL AUTHORITY OVER ALL SERVICES AND ALL FACILITIES, AND FEDERAL AUTHORITY OVER SPECIFIC AREAS

Description:

Under Option 5, the Federal Government would continue to regulate Telesat, Teleglobe, and spectrum management. In addition, the Federal Government would have the authority to ensure, where and if necessary, the free flow of information across Canada.

The Provincial Governments would exercise residual authority over telecommunications carrier services and facilities.

Neither Government could pass a law which in its pith and substance was directed to the disruption of the free flow of information. In the event that the laws of two or more Provinces conflict so as to disrupt the free flow of information, the Federal Government could act to resolve the conflict.

Assessment:

Option 5 would serve to minimize overlapping and negative interjurisdictional impacts significantly, as substantive aspects of carrier services and systems would be regulated by one level of Government. It would also give all Provinces authority over all carriers serving their respective territories and consequently Provinces would be in a better position to implement their policies. At the same time, it would provide the Federal Government with jurisdiction over spectrum management in order to ensure national compatibility, and over clearly national carriers (i.e., Telesat, Teleglobe), and would ensure the unimpeded flow of information across the country.

Potential Effect on Specific Interjurisdictional Impacts:

This option provides for a Federal role which is significantly restricted eliminating most interjurisdictional impacts. Consequently, none is measured here.

OPTION 6

PROVINCIAL AUTHORITY OVER ALL SERVICES AND FACILITIES

Description:

Option 6 would leave all aspects of common carriers within the jurisdiction of that Province in which they were situated, including both local and interprovincial activities. In effect, Bell, B.C. Tel, and the CNCP telephone system would function in the same way as Provincially-regulated carriers have done for many years in other Provinces.

Interprovincial activities could be regulated on the same basis as intra-provincial activities, or an interprovincial regulatory body could be established for such a purpose. The Federal Government would continue to regulate spectrum management, Teleglobe and Telesat.

Assessment:

Like Option 5, Option 6 would serve to minimize overlapping and negative interjurisdictional impacts significantly, as carriers would be regulated by one level of Government. It would also allow for clear authority of that level of Government closest to the subscriber in the determination of policy. Interprovincial or TCTS regulation could address any national activities (e.g., technical standards) not assigned to the Federal Government.

Potential Effect on Specific Interjurisdictional Impacts:

This option provides for only one level of Government to occupy the field, therefore eliminating any interjurisdictional impact. Consequently, none is measured here.

Conclusion

It is the position of Provincial members of the Working Group that Option 5 (Provincial authority over all services and facilities, with Federal authority over specific areas) eliminates most interjurisdictional impacts, while continuing to provide a Federal role with respect to spectrum management, national carriers and the free flow of information.

There are two mechanisms whereby Option 5 could be effected. First, a constitutional amendment could provide for a realignment; this approach was discussed recently at the September 1980 Conference of First Ministers. In this regard, it is noted that Option 5 above is consistent with the consensus position put forward by Provinces in that forum. Second, a realignment could be effected by administrative arrangement among Governments.

The Working Group recommends that:

MINISTERS INSTRUCT THE WORKING GROUP AS TO WHETHER
THEY SHOULD PURSUE FURTHER WORK ON THE REALIGNMENT OF
ROLES AND RESPONSIBILITIES.

II MONITORING INTERCONNECTION

Background

On June 14, 1976, Canadian Pacific Ltd. (CP) filed an application before the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) seeking orders requiring Bell Canada "to afford all reasonable and proper facilities for the receiving, forwarding and delivering of telegraphic and telephonic messages ... upon and from its telegraph and telephone system or lines", for the interchange of traffic on their respective systems. In May 1979, the CRTC rendered its decision (Telecom Decision 79-11) directing Bell Canada to afford interconnection to CNCP subject to certain conditions.

Communications Ministers discussed questions associated with interconnection and competition at the Federal-Provincial Communications Ministers' meeting in Charlottetown in March 1978, prior to the formal commencement of the CRTC Public Hearing, and in Toronto in October 1979 after Decision 79-11 was issued.

In general, whether Ministers favoured or opposed interconnection, there was general interest and concern regarding the impact of interconnection on telecommunications services and industry structure and how these consequences affected the public interest.

Those Ministers generally favourable to interconnection stressed the benefits that would flow from increased competition - more consumer choice, innovation and greater responsiveness to the needs of business customers. Moreover, proponents believed that interconnection would foster the development of "new" data, as opposed to voice services.

Other Ministers expressed concern that interconnection could lead to excessive and wasteful construction of facilities, which would ultimately lead to increased costs to consumers. Moreover, some Ministers believed that interconnection could have a serious impact on the public long distance toll market, which would reduce the revenues available to telephone companies and increase competition selectively along high traffic routes. As a result, it was argued, local rates, particularly for smaller centres and businesses, would increase and toll rates for less dense traffic routes would also increase.

Interconnection too, it was argued, would have significant cross-jurisdictional effects as greater competition ensued between Federally-regulated carriers and Provincially-regulated carriers.

Ministers concluded their discussion in Toronto, by directing their officials serving on the Working Group on Competition/Industry Structure to monitor CNCP-Bell interconnection and to report back to Ministers.

Since the Ministers' meeting a number of developments have occurred which have affected the nature of the interconnection issue. The two developments which are of particular relevance are: (1) the CRTC's on-going monitoring of CNCP-Bell interconnection, in collaboration with the two parties involved; and (2) the Commission's consideration of CNCP's interconnection with British Columbia Telephone.

CRTC Monitoring of CNCP-Bell Interconnection

Telecom Decision 79-11 identified a number of features of interconnection which, it was anticipated, would benefit users of telecommunications services. Foremost among these was the positive effect on increased consumer choice.

Interconnection has permitted CNCP to offer its customers dial access to the public switched network. The Commission considered that being able to offer dial access had become increasingly important for CNCP's business, and that its previous inability to offer dial access had restricted CNCP from competing and seeking to satisfy the growing range of customer requirements. For example, the Commission pointed out that with the growth of extensive private networks, interconnection is useful in order to permit telecommunications users to mix and match facilities as they require, especially for back-up purposes.

Interconnection was also considered by the CRTC to benefit users in terms of improved responsiveness, particularly by the telephone companies, in satisfying telecommunications requirements.

The Commission further concluded that the absence of a choice of suppliers would especially disadvantage those businesses seeking to implement innovative changes in the telecommunications services and equipment manufacturing areas.

Lack of network access was seen by the CRTC as an important factor in CNCP's declining market share and failure to obtain interconnection would have seriously hindered CNCP's competitive capability in the provision of data communications and private line services.

In 79-11, the Commission also addressed a number of issues which essentially concerned anticipated negative impacts of interconnection:

1. Diversion of Public Telephone Service Revenues into Conventional Private Line Services
2. Potential Size of Affected Markets
3. Natural Monopoly
4. Irreversibility of the Decision
5. Revenue Cost Relationships
6. Route-averaged Pricing
7. "Cream-Skimming"
8. Effect on other Canadian telephone companies

These issues are discussed sequentially below.

1. Possible Diversion of Public Telephone Service Revenues into Conventional Private Line Services

The Commission recognized that under the prevailing relative price relationships, business subscribers to public long distance services (MTS/WATS) assess whether their expanding communications needs would be better met by combinations of MTS/WATS and conventional private line services than by MTS/WATS alone and, under certain conditions choose conventional private lines instead of increased MTS/WATS usage. In granting the application, the Commission concluded that, if there were no relative price reductions in conventional private line services, this process would continue but the impact on MTS/WATS revenues would be essentially no different than if the application were not granted, since Bell also offers conventional private line services. Moreover, the Commission has stated that where there are changes proposed in rate relationships between MTS, WATS and conventional private lines, cross-elastic revenue effects would be taken into account in the rate-making process.

2. Competition and the Potential Size of Affected Markets

Bell Canada argued that competition itself would not expand the market in the absence of price reductions. The Commission disagreed, saying that it is reasonable to assume some acceleration in the rate of market growth through competition due to interconnection and that the additional revenues that would accrue to Bell in this market would offset any diversion of Bell's public telephone service revenues as a result of relative price reductions in conventional private line services.

3. Natural Monopoly

Bell Canada based part of its opposition to interconnection on the grounds that it is the carrier with a natural monopoly in the provision of telecommunications services within its operating area. Consequently, the granting of the Application would permit CNCP to offer services that would fail to take advantage of certain economies and therefore entail higher costs for the subscribers of both carriers' services. However, in the Commission's view, Bell failed to provide adequate empirical evidence to support its contentions regarding the nature and extent of any economies of scale enjoyed by it.

4. Irreversibility of the Decision

Bell argued that the granting of the Application would create a "slippery slope", such that no return to the previous status quo would be possible even if it were subsequently thought to be desirable.

The Commission agreed that it would not be a simple matter to reverse the Decision, and that it might be necessary to implement any such changes over a transitional period; however, it declared that if it were shown that any arrangements resulting from the Decision were against the public interest, then the Commission would not hesitate to take appropriate action. The Commission outlined the powers it had under the Railway Act and other legislation, which clearly gave it adequate regulatory authority to prevent the introduction of services there were contrary to the principles enunciated in the Decision.

5. Revenue-Cost Relationships

One of the basic issues in dispute at the Hearing was the question of the relationship between revenues and costs in the provision of particular telecommunications services. Until proper costing methodologies are developed by the Cost Inquiry, the Commission considered that it would not make a final determination in the matter, but it did make some preliminary findings based on the evidence presented.

Essentially, the Commission concluded that while it was not possible to determine the actual contribution towards the costs of local exchange facilities that are co-used by the different Bell inter-exchange services including MTS, WATS, conventional private line, and data communications, the evidence indicated that certain of the latter services do not make a contribution equivalent to that of MTS and WATS, if indeed they make a substantial contribution at all.

6. Route-Averaged Pricing

Bell asserted that, consistent with the principle of company-wide pricing, it had developed a rate structure for long distance service which was essentially route-averaged, in that rates for service between points of equal distance were the same regardless of the density of traffic on such routes. If competition were to bring prices down towards costs, it was argued that the concept of route-averaging would inevitably be abandoned.

However, it was conceded that the very existence of private line services such as Foreign Exchange (FX), Tie Trunk (TT), and Off-Premises Extension (OPX) and Telpak has in effect resulted in lower costs per unit for those users with sufficient traffic volumes and specific location needs. The Commission, therefore, found it difficult to see why, with increased competition in private line voice services, there would be any greater detriment done to company-wide pricing principles than had already been created by the telephone companies themselves.

7. Cream-Skimming

One of the adverse results Bell considered would arise if the Application were granted was "cream-skimming" - that is, the obligation of the telephone company to serve its entire operating area, including uneconomical areas, on a non-discriminatory basis as contrasted with the ability of CNCP to pick and choose which areas it would service because of the apprehended volume of business to be obtained.

In the Commission's view this usage of the term was misleading because it contrasted the obligation of the carriers (including CNCP where it provides public telephone service and PMS) to provide monopoly services on a universal basis versus the provision of competitive services which do not always operate on a universal basis.

In the Commission's view, whether or not it is cream-skimming to provide services only where it is considered profitable to do so, both TCTS and CNCP engage in this practice with respect to competitive services, and have been found in compliance with the appropriate provisions of the Railway Act.

8. Effect on Other Canadian Telephone Companies

The Commission noted that revenue impact estimates of \$182.3 million put forward by TCTS were based on the assumptions that interconnection would be Canada-wide and that CNCP would be allowed to offer a "New Message Toll Alternative". Neither of these assumptions corresponds to current fact.

Based on the evidence put before it and its best judgement, the Commission found that the potential revenue loss of other Canadian telephone companies in the fifth year of interconnection would be a "negligible" \$1.5 million.

Despite addressing these concerns in the Decision, the CRTC acknowledged that the evidence submitted during the CNCP and Bell proceeding was inadequate in order to be able to make an absolute determination in respect to future effects of interconnection. Therefore, the Commission asserted that it would conduct an on-going examination of interconnection and to this end ordered CNCP and Bell Canada and to submit reports every 6 months.

The Commission directed CNCP to file the following information:

- 1) the number of connections requested and obtained from Bell Canada
- 2) the amounts payable by CNCP to Bell
- 3) the revenues obtained by CNCP from interexchange services offered to its customers which involve a Type 1* or Type 2* connection
- 4) the revenues obtained by CNCP from private line voice and data communications services, offered in Bell Canada operating territory which do not involve Type 1 or Type 2 connection
- 5) CNCP's estimate of the relative usage of the connections contained for voice communications and data communications respectively
- 6) a report of the availability of the services offered to CNCP customers, which involve a Type 1 or Type 2 connection in Bell operating territory, and any requests for service which have not been met within a reasonable time, together with the reasons therefore.

* A "Type 1" connection refers to direct dial access to CNCP services via Bell Canada's local switching centres. "Type 2" connection refers to a situation where both Bell and CNCP lines are connected to the same piece of equipment (e.g., a computer terminal or a switchboard).

Bell Canada was directed to file:

- 1) the number of connections requested and obtained by CNCP pursuant to the interconnection order
- 2) the amounts payable by CNCP to Bell thereunder, broken into the elements of compensation
- 3) the revenue obtained from CNCP in respect of local channels obtained other than for Type 1 and Type 2 interconnections
- 4) the revenue obtained by Bell from MTS, WATS, private line voice, and data communications services broken down by service categories
- 5) a report setting out Bell's estimate of the relative usage of the inter-exchange services specified for voice and data communications respectively.

To date, reports covering an eighteen month period September 1, 1979 to February 28, 1981 have been filed.

Apparently because of different criteria for counting, CNCP's and Bell's reports do not agree on the number of interconnections requested by CNCP (384 vs 169) or the number obtained (352 vs 150). There are also differences in the estimates of the amounts payable by CNCP to Bell. CNCP estimates that it owes Bell approximately \$86,000, while Bell's estimate is approximately \$109,500.

In contrast CNCP paid Bell about \$6.6 million for channels other than Type 1, Type 2 interconnections in the same 18 month period. CNCP reports that it obtained revenues totalling \$631,000 from inter-exchange services offered to customers involving interconnection. The \$631,000 reflects the transfer to interconnect accounts of revenues for a number of CN Rail private line voice circuits which were in existence on the effective date of Decision CRTC 79-11, and which had been provided by CNCP under separate agreements with Bell Canada.

Based on information received from customers at the time of order, CNCP believes that most of its Type 1 interconnections were for data purposes and that most of its Type 2 interconnections were for voice purposes. Bell has said that it is unable to design a cost effective and reliable method by which it might estimate the relative usage of interconnections for voice and data purposes.

The information thus far provided to the CRTC indicates that the number of interconnections has been limited. Further, the information currently filed indicates that Bell Canada has not experienced a significant adverse revenue impact due to interconnection, nor has CNCP benefited from a significant positive impact on its revenues. Consequently, virtually no impact of interconnection has been shown.

Evaluation

The anticipated interjurisdictional impacts were among the major concerns of Ministers when they directed the Working Group to monitor CNCP-Bell interconnection. While the Working Group did not attempt to measure empirically the impact of CNCP-Bell interconnection outside Bell Canada territory, it is reasonable to conclude, based on the limited development of interconnection, that other major telephone companies have not experienced significant revenue effects. Thus, the evidence suggests that the interjurisdictional impacts of CNCP-Bell interconnection have not been significant to this point in time.

The likely future impacts of interconnection cannot, of course, be predicted at this time. At the time of the hearing, Bell Canada forecast a loss of \$235 million by the fifth year of interconnection. This prediction is now invalid because it was based on assumptions made prior to the CRTC Decision which do not correspond to the conditions set by the Decision. One such assumption was that CNCP would ultimately provide a "New Message Toll Alternative" in direct competition with public long distance service. However, the CNCP application did not contemplate a "New Message Toll Alternative", and the CRTC Decision includes imposition of restrictions on interconnection which prevent such a service from being offered. Furthermore, interconnection has not resulted at this stage in a competitive alternative to public toll service.

Similarly, the other TCTS telephone companies forecast a loss of \$182 million in the fifth year, based on the "New Message Toll Alternative" assumption and the added assumption that interconnection would be granted across the country. As for the latter assumption, CRTC Decision 79-11 was applicable only in Bell Canada territory; a later section of this report deals with the status of interconnection outside of Bell Canada territory.

Although significant revenue effects have not been experienced to this point in time, Provincial officials* on the Working Group believe that further information will continue to be required in a number of respects, as indicated below.

*British Columbia excepted

Information Requirements

- Diversion of revenues (substitution) from public message toll
- Trends in rate structures
- Market share
- Direct costs of interconnection
- Technical problems
- "Leakage" through improper use
- Impact on toll settlements (interjurisdictional spillover)
- Extent of competition (geographic)
- Availability of interconnected services

Consequently, Provincial Governments* feel that additional monitoring should be done to augment the CRTC's monitoring process. One possible approach to accomplish this would be to authorize an ad hoc committee made up of Government and/or regulatory officials to meet semi-annually to review the CRTC's status reports on interconnection and to collect and review any additional material pertaining to the information requirements outlined above.

Therefore,

PROVINCIAL OFFICIALS* SEEK MINISTERIAL GUIDANCE
AS TO WHETHER ADDITIONAL MONITORING SHOULD BE
DONE, ALONG THE LINES OF THE ABOVE PROPOSAL,
TO AUGMENT THE CRTC'S MONITORING PROCESS.

Interconnection with Other Canadian Telephone Companies

As of June 1981, CNCP Telecommunications had not concluded interconnection agreements similar or equivalent to that ordered by the CRTC in Telecom Decision 79-11 with any other Canadian telephone company. The nature and timing of potential CNCP interconnection with these companies will be significant in determining and measuring on a Canada-wide basis the benefits and harm which will ultimately result from a more competitive environment in telecommunications. Accordingly, the Working Group has collected for Ministers' attention the following information as to the status of interconnection with respect to non-Bell systems.

B.C. Tel-CNCP Interconnection

Subsequent to Telecom Decision 79-11, CNCP approached B.C. Tel to propose an identical interconnection arrangement with this company. Since B.C. Tel, which believed that there were a number of differences in its circumstances compared to Bell, and CNCP were unable to reach an agreement on suitable terms and conditions, CNCP applied to the CRTC for an order to cause the interconnection.

*British Columbia excepted

On May 8, 1980, the CRTC issued a Public Notice which observed that B.C. Tel had contended that Foreign Exchange (FX), Tie Trunk (TT) and Off-Premises Extension (OPX) services are a form of public message toll service, as opposed to private line services, and that B.C. Tel had noted that it had historically priced FX, TT and OPX services above the rates for private line services. The Public Notice further observed CNCP's argument that such self-imposed pricing policies could not relieve B.C. Tel of its statutory obligations under the Railway Act to provide reasonable and proper facilities for the interchange of traffic. The CRTC indicated that it did not accept the argument that B.C. Tel's particular characterization of FX, TT and OPX services should be determinative of the nature and extent of interconnection in this case, and that it considered that the burden falls upon B.C. Tel of proving why interconnection should not be granted to CNCP in this case on the same terms, mutatis mutandis, as it was in Decision 79-11.

A decision has not yet been rendered on this proceeding.

Provincially-Regulated Companies

Both prior and subsequent to the issue of Telecom Decision 79-11, CNCP Telecommunications has made clear its goal of obtaining interconnection on a Canada-wide basis. In 1979, CNCP Telecommunications wrote to the major Provincially-regulated telephone companies seeking interconnection agreements. To date, no Provincially-regulated company has agreed to interconnection on the terms and conditions proposed by CNCP. The responses of Provincial companies ranged from outright rejection to acceptance under acceptable terms and conditions which relate to levels of compensation, the nature of services interconnected, and others. CNCP, however, has made clear its intention to seek interconnection with all Canadian telephone companies on the same terms and conditions which apply to Bell Canada as a result of Telecom Decision 79-11.

Neither CNCP nor any Provincially-regulated carrier has made a formal approach to a Provincial regulatory agency seeking approval for interconnection.

III BASIC SERVICES

In the September 1979 Report of the Working Group, basic telecommunications services were deemed to be "those (services) which Governments deem to be essential, and which should be universally available". The description of what constitutes basic telecommunications services in the Canadian context was considered valuable as a means of approaching many public policy issues in this field, including and especially questions surrounding the appropriate boundaries between monopoly and competitive sectors of the industry. The Working Group therefore recommended that Communications Ministers:

- agree with the concept of establishing a floor package of basic telecommunications services;
- and
- instruct the Working Group to develop for their consideration such a floor package.

In asking Ministers to consider arriving at a floor package of basic services, officials recognized that this was an approach which would establish a national norm or floor which "might usefully guide the determination of Federal and Provincial policies regarding competition and industry structure", while at the same time allowing individual jurisdictions to enrich such a floor package within its own jurisdiction. A number of alternative hypothetical packages of services was presented for illustrative purposes.

At the October, 1979 Ministers' Conference, Ministers agreed to the above recommendations and instructed officials to develop a floor package for their consideration. Following Ministers' direction, the Working Group has considered and evaluated the options put forward in the earlier report and other possible packages in light of the status and development of the Canadian telecommunications industry. As a result, the Working Group is now prepared to recommend a national floor package of communications services which are judged to be basic and which are, or should be made, when measured against economic and technical considerations, universally available to all Canadians. It is, therefore, recommended that the following services constitute the floor package.

1. Access to two-way voice public switched telephone service for both local and long distance calling, with no more than four subscribers per line.
2. Availability of CBC network services in both official languages and alternate national network services.

3. Access by business to public data services (e.g. Dataroute, Infodat, Infoswitch, Datapac).
4. Access to public record message services (e.g. telex, TWX, telegram).

The Working Group recommends that:

MINISTERS ADOPT THE ABOVE LIST OF SERVICES AS A MINIMUM ACCEPTABLE LEVEL OF SERVICE, I.E., A FLOOR PACKAGE OF BASIC SERVICES, AND FURTHERMORE, THAT THE MINISTERS AGREE TO SUPPORT, WITHIN THEIR JURISDICTIONS, THE IMPLEMENTATION OF POLICIES DESIGNED TO MAKE SUCH A FLOOR PACKAGE OF SERVICES AVAILABLE TO ALL CANADIANS AS ECONOMIC AND TECHNICAL CONSIDERATIONS PERMIT.

Most Provinces, while concurring in the package of basic services defined by the Working Group, expressed concern that the recommendation to Ministers, as phrased, was too limited in nature. They maintained that Governments should agree, without qualification, that basic services, as now defined, are the minimal acceptable level of communications service which should be made available to all Canadians. Although "economic and technical considerations" may affect the implementation of the goal of providing such services, the objective of making available basic service to all Canadians - as a matter of public policy - should be unrestricted.

It is further recommended that:

MINISTERS AGREE WITH THE PRINCIPLE OF ENRICHING THIS NATIONAL NORM OR FLOOR PACKAGE AS APPROPRIATE WITHIN INDIVIDUAL JURISDICTIONS AND FURTHERMORE TO SUPPORT WHENEVER POSSIBLE PUBLIC POLICIES WHICH ARE DESIGNED TO ACCOMPLISH THIS END.

Depending on costs and technology, some potential candidates for inclusion in the package of basic services, at some point in the future, are:

- Access to regional or Provincial programming services.
- Access by the general public to public data services.
- Access to personal-home security services and electronic message services.
- Access to computerized public information services.

The Working Group also recommends, therefore, that:

MINISTERS AGREE TO REVIEW THE DEFINITION OF A BASIC FLOOR PACKAGE OF TELECOMMUNICATIONS SERVICES AND TO REVISE IT AS APPROPRIATE IN LIGHT OF TECHNOLOGICAL, ECONOMIC AND SOCIAL CIRCUMSTANCES.

IV BOUNDARIES

In its September, 1979 report to Ministers, the Working Group concluded that significant information needs must be filled before the issue of the appropriate boundaries between competitive and monopoly sectors of the industry could be addressed. Thus, the Working Group recommended and Ministers directed in Toronto in October, 1979 that officials "continue work on the boundaries question - to determine and collect whatever information is available and to commission studies where adequate information is lacking".

In the course of its work, the Working Group realized that the boundaries question is fundamental to policy issues surrounding competition and the structure of the telecommunications industry. As technology is rapidly blurring traditional boundaries between monopoly and non-monopoly services in Canada, there is increasing pressure for decision makers at the Governmental and regulatory levels to resolve the boundaries question. At the present time, however, no common action is being taken at either level to address this issue on a national basis.

Although some useful preliminary work has been done, i.e., the proposal of a basic services package, time and resource limitations prevent the Working Group from offering any further contribution to the boundaries question.

Therefore, the Working Group recommends that:

MINISTERS CONSIDER THE IMPORTANCE OF WORKING JOINTLY
ON THE SUBJECT OF BOUNDARIES.

If Ministers consider such joint effort advisable, officials would commission and draw terms of reference for jointly-funded studies designed to:

- 1) collect and digest existing studies and information
- 2) develop criteria, options, benefits and costs from the social, political, economic and technical points of view, for defining boundaries between the monopoly and non-monopoly sectors of the industry.

V VERTICAL INTEGRATION

Vertical integration of telecommunications operating companies with the manufacturing supplier has been an economic fact of life in North America since the Bell System purchased Western Electric in 1881. In the current Canadian telecommunications context, Bell Canada is vertically integrated with Northern Telecom; and B.C. Tel is vertically integrated with A.E.L. Microtel.

The existence of ownership links between the Canadian telecommunications equipment manufacturers and operating companies could potentially have effects both on the telecommunications equipment manufacturing sectors as well as on the provision and regulation of telecommunications services.

The September 1979 report of the Federal-Provincial Working Group on Industry Structure and Competition considered the issue of Vertical Integration and recommended that work be undertaken to provide the Ministers with background information on vertical integration in the Canadian telecommunications industry. A paper has been prepared focusing on three of the seven issues raised in the September 1979 report. These are:

- The Benefits and Costs of Competition in the Telecommunications Manufacturing Industry
- Implications for Regulation; and
- Implications for Other Telephone Companies' Practices and Policies such as Terminal Attachment.

To provide Ministers with the information available on each of these issues, a review of the Inquiry of the Restrictive Trade Practices Commission (RTPC) has been conducted and some of the major findings of this inquiry are summarized below.

RTPC Findings

In June 1977, following a ten-year investigation by the Director of Investigation and Research, Combines Investigation Act, the Restrictive Trade Practices Commission commenced an inquiry under Section 47 of the Combines Investigation Act into "the manufacture, production, distribution, purchase, supply and sale of telecommunications systems, communications equipment and related products".

The hearings before the Commission have been based on a statement of material submitted by the Director, commonly known as the Green Book. The dominance of Bell Canada and Northern Telecom on the Canadian telecommunications scene is reflected by the primary emphasis which the Green Book places on their vertically integrated relationship in its examination of the entire Canadian telecommunications industry. The Commission's mandate has been to review the material contained in the Green Book together with evidence presented at the hearings and to submit a report with recommendations to the Minister of Consumer and Corporate Affairs.

The format of the inquiry has had the Director, and other interested parties, presenting their evidence prior to the introduction of rebuttal evidence by the Bell/Northern group. The hearings opened on September 19, 1977 in Vancouver, with the presentation of evidence from the Director. By January, 1980 the Commission had traversed the country several times, and heard evidence from a multitude of witnesses in most of Canada's major cities.

The Bell/Northern rebuttal evidence was commenced in January 1980, and it is projected that the hearings will come to a close in early 1981.

Benefits and Costs of Integration

The Director's report which initiated the RTPC inquiry alleged that foreclosure of the majority of the telecommunications equipment market in Canada through vertical integration had impeded the introduction of technical innovations and restricted the development of the Canadian telecommunications equipment manufacturing industry.

It was further submitted in the Green Book that the control which Bell exerted over the pricing policy of Northern Telecom had placed that manufacturer at a competitive disadvantage in non-Bell markets, to the extent that the supply contract had been precluding Northern from setting prices below its prices in the Bell market. From the evidence submitted, it appeared that Northern Telecom had recognized the need to sell at prices below the Bell market prices in order to be competitive in non-Bell markets.

Finally, it was attested in the report that the entrance of new suppliers into the Canadian telecommunications manufacturing industry was restricted by an inability to sell to the majority Bell market. Potential suppliers of terminal telecommunications equipment were particularly emphatic concerning the benefits to be derived from removing the barriers to competition and entry to the equipment market for terminal attachment to the vertically integrated networks. In presenting its evidence to the RTPC, the Bell/Northern group agreed that Bell's telecommunications equipment market has been largely

foreclosed to all suppliers except Northern Telecom. However, Bell asserted that such restrictive vertical integration was beneficial to the Canadian telecommunications manufacturing industry because of the provision of economies of scale in research and development and manufacturing, combined with the ability to ensure network integrity and maintain industry stability.

The Bell/Northern rebuttal evidence emphasized the directed purchasing by the majority of nationalized telecommunications operations outside of North America as evidence that implicitly, or explicitly, a vertically integrated relationship in the telecommunications industry has received sanction around the world. Bell asserted, and this was supported by the President of A.E.L. Microtel, that Europe and Japan have placed a heavy emphasis upon the development of domestic manufacturing capabilities and have effectively restricted the purchase of non-domestic manufacturing equipment by their carriers.

Bell also submitted that its vertically integrated product designer, Bell/Northern Research, has taken a position at the forefront of technological sovereignty in the Canadian telecommunications industry, possessing a research capacity and product development on a par with the best in the world. The tri-corporate evaluation of research and development possibilities in the Bell/Northern group has led to the identification of promising technologies and allowed for the development of innovative product design with due consideration for the technical and economic concerns of the manufacturing and operating companies including resource capacity, network compatibility and consumer needs.

Bell has also asserted that Northern Telecom benefits from vertical integration. Guaranteed sales in Bell's domestic market have provided Northern Telecom with a financial base from which it has developed into a successful international competitor.

Finally, Bell has introduced evidence that, in the absence of either vertical integration or restrictive terminal attachment policy, the only suppliers who would reasonably compete with Northern Telecom are the major U.S. and offshore manufacturers, most of whom operate from strong domestic markets protected by tariff and non-tariff barriers.

Impact on Regulation

The Director has submitted in the RTPC hearings that the presence of a non-regulated vertically integrated supplier makes regulation of an operating company more difficult because the regulator must ensure that the carrier is not hiding monopoly profits within the manufacturing operation. The techniques that could be used to increase monopoly profits to the vertically integrated telecommunications operations include rate base paddings, payment of excess transfer prices to the manufacturer for equipment, and technological inefficiency.

In response to such allegations, Bell has maintained that the most favoured price clause in its supply contract with Northern Telecom is evidence that Bell has been paying reasonable transfer prices to Northern for equipment being used in the Bell network. The terms of the supply contract specify that Northern must supply Bell with equipment prices which are at least as low as the prices that Northern is charging in non-Bell markets in Canada.

In its attempts to satisfy the regulatory authorities that it has been paying the most favoured price and that the equipment prices have been reasonable, Bell has undertaken comparison exercises and has annually audited Northern Telecom prices.

In its May 1966 decision, the Canadian Transport Commission conducted an in-depth review of the Bell/Northern relationship. It was found that, at that time, Northern Electric's return on capital devoted to Bell business was lower than the return on capital devoted to non-Bell business. Further, the existing return on Bell business was found to be reasonable. Virtually every subsequent Bell Canada rate decision has included a reference to the Bell/Northern relationship.

In a 1974 report arising out of the Canadian Transport Commission inquiry into the costing of telecommunications services, consultants concluded that the usefulness of Bell's price comparisons tests was limited by the market concentration, product heterogeneity, and the difficulty of allocating costs of common facilities among the partners in the vertically integrated structure. It was further suggested that a lessening of the degree of vertical integration would be preferable to introducing more effective regulation to resolve transfer pricing problems because the latter would not only increase the burden upon regulators but also hinder the performance of the manufacturing supplier.

In the early 1970's concern was also expressed, at British Columbia Telephone Company hearings, that the operating company was not receiving the best possible equipment at the best possible prices from its manufacturing affiliate, since both the British Columbia Telephone Company and Automatic Electric Canada were subsidiaries of GTE of Stamford, Connecticut. In 1974 the Federal Minister of Communications conducted an inquiry into the purchasing policies of B.C. Tel and its affiliations with the GTE manufacturing operations. This inquiry resulted in a report which suggested that the procurement policies of B.C. Tel had indeed been influenced by corporate affiliation.

In 1979, B.C. Tel applied to the CRTC for permission to purchase in the GTE manufacturing affiliate, Automatic Electric Canada, and its subsidiary Lenkurt Electric Canada. This application was approved by the CRTC in September of the same year with the proviso of several safeguards to protect the regulated telecommunications

operating company subscribers from any adverse effects which might be incurred as the result of the acquisition. These safeguards were primarily financial and represented a form of guarantee that B.C. Tel would receive an adequate return on its investment in the manufacturing companies.

In the course of the RTPC hearings, there was also a review of the purchasing practices of the three Prairie telephone companies, which are not vertically linked with major manufacturing concerns. It was found that these Prairie telephone companies tended to opt for competitive bidding practices for their equipment purchases, but that such arrangements did not always result in lower prices than those obtained by the vertically integrated operations under their preferred supplier arrangement.

Implications for Other Telephone Company Practices and Policies such as Terminal Attachment

At the RTPC hearings, a significant amount of evidence has been introduced suggesting that liberalized terminal attachment represents a viable alternative to divestiture among the different options for increasing competition in the Canadian telecommunications manufacturing industry. Witnesses have referred to the U.S. experience, claiming that liberalized terminal attachment has led to increased competition, and consequently, that the range of products, features and prices has expanded.

Before the RTPC, in June 1980, Bell suggested that it would only be possible to introduce a system of customer-owned terminal equipment if the following issues were given prior consideration:

1. Potential impact on the carriers' revenue requirements.
2. Implications for the Canadian manufacturing industry with respect to employment, balance of trade, R&D expenditure and technological sovereignty.
3. Potential impact of the carriers' ability to compete directly or through a subsidiary, on equitable terms with other suppliers of equipment.
4. Potential impact on the carriers' ability to plan and coordinate technological evolution of the network.
5. Implications for the protection of the technical integrity of the network.

Discussion and Conclusions

Benefits and Costs

The Canadian telecommunications industry currently has two telephone operating companies, Bell and B.C. Tel, which are vertically integrated with manufacturing companies. The potential pricing problems inherent in vertically integrated companies have been well recognized by the regulatory bodies for many years, and the question still remains whether there are satisfactory regulatory tests and constraints by which a regulatory board can adequately monitor the transfer pricing arrangements.

In addition to the potential transfer pricing problems, there is a further concern that vertical integration has a tendency to limit the type of product purchased by the operating company to that being offered by a subsidiary manufacturer. This practice may preclude the introduction of innovative technology, limit the variety products and features available to subscribers, and restrict the development of new telecommunications manufacturers in Canada.

The Implications for Regulation

The impact of vertical integration on carrier regulation has been a recurring issue at the hearings of the Federally-regulated carriers for several decades. The concern has been that the subscribers to the monopoly services have been subsidizing the cost associated with the ownership of the manufacturing subsidiary.

Evidence produced at the RTPC hearings in relation to transfer pricing within the vertically integrated telecommunications complexes has lacked conclusive empirical support. Primarily, it has reflected the inability of a number of non-integrated suppliers to successfully bid for sales in markets controlled by the vertically integrated Canadian carriers.

Effect on Other Telco Practices

Both of the vertically integrated Canadian carriers have suggested, on different occasions, that the revenue loss resulting from the liberalization of terminal attachment would have to be made up from other rates in order to maintain the rate of return approved by the regulator. An increase in local rates or the imposition of a network access premium for subscriber attached non-Bell equipment were suggestions put forward by Bell as acceptable alternatives.

Concern has been expressed that an increase in toll rates to offset revenue losses from terminal attachment could result in competitive pressures from both private and public alternatives to the existing telephone toll service. A further problem which would require resolution before the adoption of a liberalized terminal attachment policy is the establishment of standards for certification to ensure network integrity.

Recommendation

In light of the ongoing work of the Restrictive Trade Practices Commission, which has produced some 30,000 pages of transcript plus a commensurate number of exhibits to date, it would appear to be inappropriate for the Working Group to launch a further study and report in this area.

Rather, the Working Group recommends that:

THE RTPC INQUIRY CONTINUE TO BE MONITORED AND THAT
MINISTERS BE INFORMED OF THE SALIENT POINTS OF THE
EVIDENCE ADDRESSED.

The Working Group further recommends, consistent with the recommendation of the Working Group on Industrial Impacts, that:

MINISTERS AGREE THAT VERTICAL INTEGRATION IN THE
CANADIAN TELECOMMUNICATIONS INDUSTRY HAS AN
IMPORTANT INDUSTRIAL IMPACT; AS SUCH, THE ISSUE
SHOULD BE CONSIDERED IN RELATION TO COMMUNICATIONS
POLICY OBJECTIVES AND INDUSTRIAL POLICY OBJECTIVES,
AS WELL AS TO GENERAL COMPETITION POLICY OBJECTIVES;
and that

MINISTERS DISCUSS THE ADVISABILITY OF COMMUNICATING
THEIR VIEWS ON THIS ISSUE IN THE APPROPRIATE FORUMS.

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

The Working Group recommends that:

1. MINISTERS ENCOURAGE THE ACTIVE PARTICIPATION OF ALL REGULATORY AUTHORITIES IN CAMPUT.
2. MINISTERS CONSIDER THE PRINCIPLE OF ESTABLISHING A JOINT REGULATORY STRUCTURE, AND IF THE CONCEPT IS ADOPTED, DETAILED LEGAL ANALYSIS BE CARRIED OUT OF THE POSSIBLE STATUTORY BASES FOR CREATING SUCH A STRUCTURE.
3. MINISTERS ENCOURAGE THEIR RESPECTIVE REGULATORY AUTHORITIES TO UTILIZE THE CONCEPT OF A COMMITTEE OF REGULATORY STAFF MEMBERS WHEREVER APPROPRIATE.
4. MINISTERS DISCUSS, IN THE CONTEXT OF CABLE TELEVISION ISSUES, THE CONCEPT OF RESTRUCTURING THE CRTC.
5. MINISTERS INSTRUCT THE WORKING GROUP AS TO WHETHER IT SHOULD PURSUE FURTHER WORK ON THE REALIGNMENT OF ROLES AND RESPONSIBILITIES.
6. MINISTERS ADOPT THE WORKING GROUP'S LIST OF SERVICES AS A MINIMUM ACCEPTABLE LEVEL OF SERVICE, I.E., A FLOOR PACKAGE OF BASIC SERVICES, AND FURTHERMORE, THAT THE MINISTERS AGREE TO SUPPORT, WITHIN THEIR JURISDICTIONS, THE IMPLEMENTATION OF POLICIES DESIGNED TO MAKE SUCH A FLOOR PACKAGE OF SERVICES AVAILABLE TO ALL CANADIANS AS ECONOMIC AND TECHNICAL CONSIDERATIONS PERMIT.
7. MINISTERS AGREE WITH THE PRINCIPLE OF ENRICHING THIS NATIONAL NORM OR FLOOR PACKAGE AS APPROPRIATE WITHIN INDIVIDUAL JURISDICTIONS AND TO SUPPORT WHENEVER POSSIBLE PUBLIC POLICIES WHICH ARE DESIGNED TO ACCOMPLISH THIS END.
8. MINISTERS AGREE TO REVIEW THE DEFINITION OF A BASIC FLOOR PACKAGE OF TELECOMMUNICATIONS SERVICES AND TO REVISE IT AS APPROPRIATE IN LIGHT OF TECHNOLOGICAL, ECONOMIC AND SOCIAL CIRCUMSTANCES.
9. MINISTERS CONSIDER THE IMPORTANCE OF WORKING JOINTLY ON THE SUBJECT OF BOUNDARIES.
10. THE RTPC INQUIRY CONTINUE TO BE MONITORED AND THAT MINISTERS BE INFORMED OF THE SALIENT POINTS OF THE EVIDENCE ADDRESSED.

11. MINISTERS AGREE THAT THE ISSUE OF VERTICAL INTEGRATION IN THE CANADIAN TELECOMMUNICATIONS INDUSTRY HAS AN IMPORTANT INDUSTRIAL IMPACT; AS SUCH, IT SHOULD BE CONSIDERED IN RELATION TO COMMUNICATIONS POLICY OBJECTIVES AND INDUSTRIAL POLICY OBJECTIVES, AS WELL AS TO GENERAL COMPETITION POLICY OBJECTIVES; and that
12. MINISTERS DISCUSS THE ADVISABILITY OF COMMUNICATING THEIR VIEWS ON THE VERTICAL INTEGRATION ISSUE IN THE APPROPRIATE FORUMS.

In addition to the above recommendations,

PROVINCIAL OFFICIALS* SEEK MINISTERIAL GUIDANCE AS TO WHETHER ADDITIONAL MONITORING SHOULD BE DONE, ALONG THE LINES OF THE PROVINCIAL PROPOSAL IN THE BODY OF THIS REPORT, TO AUGMENT THE CRTC'S MONITORING PROCESS.

*British Columbia excepted

CONFERENCE FEDERALE-PROVINCIALE
DES
MINISTRES DES COMMUNICATIONS

Deuxième rapport du Groupe de travail
fédéral-provincial sur la concurrence
et la structure de l'industrie



Winnipeg (Manitoba)
les 9 et 10 septembre 19

TABLE DES MATIÈRES

	<u>PAGE</u>
SOMMAIRE	I
INTRODUCTION	1
QUESTIONS DE PRINCIPES:	
I. LES EFFETS D'UNE ADMINISTRATION À UNE AUTRE	3
II. LE CONTRÔLE DE L'INTERCONNEXION	26
III. LES SERVICES DE BASE	42
IV. LA DÉMARCATI ^o N	45
V. L'INTÉGRATION VERTICALE	47
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS	58

SOMMAIRE

A la réunion qu'ils ont tenue à Toronto en octobre 1979, les ministres provinciaux et fédéral des Communications se sont penchés sur un rapport présenté par un groupe de travail fédéral-provincial de fonctionnaires créé en mars 1978 avec pour mission d'étudier les politiques relatives à la concurrence et à la structure de l'industrie des télécommunications. A Toronto, les ministres ont adopté, aux fins de la poursuite des discussions, une série d'objectifs de principe et de lignes de conduite qui leur avaient été recommandées dans le but de garantir que les services de télécommunications soient offerts dans l'intérêt du public, et ils ont en outre chargé le groupe de travail de poursuivre l'étude de la question et de leur soumettre des propositions dans les domaines suivants:

- les répercussions entre administrations;
- la définition d'un seuil de services de télécommunications de base;
- la démarcation entre les services de monopole et de concurrence; et
- l'intégration verticale dans l'industrie des télécommunications.

Le groupe de travail a également été chargé d'examiner et de contrôler les répercussions de la décision relative à l'interconnexion de Bell et de CNCP Télécommunications, et de faire rapport aux ministres à ce sujet.

Les effets d'une administration à une autre

Il est possible, en raison du système de répartition des compétences qui existent au Canada dans le domaine des télécommunications, qu'une décision de réglementation prise dans une administration ait des répercussions, parfois néfastes, sur une autre administration.

Par conséquent, le groupe de travail a étudié et présenté à l'étude des ministres un certain nombre d'options relatives tant à l'élaboration de formules appropriées de coordination des mesures fédérales et provinciales sur le plan de la réglementation et des politiques (formules de consultation) qu'à un rajustement éventuel des rôles et des responsabilités dans le domaine des télécommunications (partages possibles des pouvoirs); il a en outre évalué dans quelle mesure ces options permettraient de réduire les effets d'une administration à l'autre.

Les formules de consultation

L'une des options envisagées serait un meilleur échange de renseignements entre les responsables de la réglementation. Le Conseil canadien de la documentation juridique (CCDJ) a dressé un répertoire des décisions de réglementation, qui constitue un moyen d'améliorer l'échange de renseignements. Une autre solution serait de favoriser des contacts plus nombreux entre les responsables de la réglementation afin de discuter de questions d'intérêt commun. Il existe déjà au Canada une association vouée à cette fin, soit l'Association des membres de tribunaux de services publics du Canada (CAMPUT), mais elle ne rassemble pas toutes les instances de réglementation. Le groupe de travail recommande donc aux ministres de favoriser la participation active de tous les responsables de la réglementation aux travaux de CAMPUT.

L'établissement de formules officielles de collaboration serait une autre façon de mieux coordonner les activités fédérales et provinciales de réglementation. Ainsi, on pourrait par exemple créer, par divers moyens législatifs, une organisation de réglementation mixte dont la composition, les règles de procédure, les secteurs de responsabilité et le mode de financement pourraient varier.

Considérant que cette organisation mixte de réglementation pourrait permettre de réduire les incidences entre administrations sur le plan des services entre sociétés, le groupe de travail recommande que les ministres étudient le principe de la création d'une organisation de réglementation mixte et qu'advenant qu'ils l'acceptent, on effectue une analyse juridique détaillée des fondements législatifs qui pourraient servir à la mise sur pied d'une pareille organisation.

En guise de formule de collaboration, on pourrait par ailleurs constituer des comités de fonctionnaires des commissions de réglementation, comme l'ont déjà fait des instances de réglementation canadiennes dans le passé (le CRTC, par exemple, a eu recours à une formule semblable pour régler les arrangements entre la Prince Rupert Telephone Company et la Société de téléphone de la Colombie-Britannique). Le groupe de travail recommande que les ministres encouragent leurs instances de réglementation respectives à avoir recours au principe du comité de fonctionnaires responsables de la réglementation chaque fois qu'il convient de le faire.

Une troisième façon d'améliorer la consultation entre administration serait d'assurer une représentation provinciale plus efficace au sein du CRTC en ce qui a trait à la télévision par câble. Le groupe de travail recommande que les ministres étudient le principe de la réorganisation du CRTC en ce qui concerne la télévision par câble.

*Rajustement des rôles et des responsabilités

Les membres du groupe de travail délégués par les provinces ont étudié un certain nombre d'options de partage des pouvoirs à l'égard des sociétés de télécommunications au Canada qui, seules ou conjointement avec des formules de consultation, pourraient permettre de réduire au minimum les incidences néfastes, entre administrations, des décisions relatives aux règlements et aux politiques.

On a évalué les options suivantes sous l'angle de leur efficacité éventuelle pour ce qui est d'atténuer les incidences entre administrations:

1. Pouvoirs attribués au gouvernement fédéral pour toutes les installations et tous les services;
2. Statu quo;
3. Partage des pouvoirs relatifs aux installations et aux services à l'intérieur d'une même zone et d'une zone à une autre;
4. Partage des pouvoirs relatifs aux installations et aux services intraprovinciaux et interprovinciaux;
5. Pouvoirs attribués aux provinces pour toutes les installations et tous les services, sauf certains domaines précis, pour lesquels les pouvoirs seraient attribués au gouvernement fédéral;
6. Pouvoirs attribués aux provinces pour toutes les installations et tous les services.

* Les fonctionnaires fédéraux n'ont pas participé à l'étude de ces options, jugeant qu'elles comportent des conséquences qui vont au-delà du mandat du groupe de travail et qu'elles doivent par conséquent être étudiées dans un autre contexte.

Les représentants provinciaux au sein du groupe de travail ont conclu que l'option 5 élimine la plupart des effets entre administrations et respecte le consensus mis de l'avant par les provinces à la Conférence des Premiers ministres tenue en septembre 1980. Cette option pourrait être mise en oeuvre soit par voie d'amendement constitutionnel, soit par voie d'accords administratifs entre les gouvernements.

Le groupe de travail dans son ensemble recommande que les ministres fassent savoir au groupe de travail s'il doit poursuivre ses travaux sur le rajustement des rôles et des responsabilités.

Le contrôle de l'interconnexion

A la conférence qu'ils ont tenue à Toronto en octobre 1979, les ministres ont chargé le groupe de travail sur la concurrence et la structure de l'industrie de contrôler l'interconnexion de CNCP et de Bell Canada, approuvée par le CRTC dans sa décision Telecom n° 79-11 (rendue le 17 mai 1979), et de leur faire rapport sur la question.

Dans la décision Telecom 79-11, le CRTC a dégagé un certain nombre de caractéristiques de l'interconnexion qui pourraient vraisemblablement profiter aux utilisateurs des services de télécommunications, et a également relevé un certain nombre d'éléments qui avaient essentiellement trait aux incidences négatives de l'interconnexion.

Dans sa décision, le Conseil a ordonné au CNCP et à Bell Canada de lui fournir certains renseignements ayant trait à l'interconnexion, afin qu'il puisse continuer de contrôler les incidences de l'interconnexion. Jusqu'à maintenant, des rapports visant la période comprise entre septembre 1979 et le 28 février 1981 ont été déposés. Comme les renseignements fournis jusqu'à présent au CRTC révèlent que le nombre de raccordements a été très restreint, pratiquement aucune incidence ne s'est encore manifestée.

L'expansion limitée des services d'interconnexion indique que les incidences entre administrations de l'interconnexion du CNCP et de Bell ont été minimales, et on peut raisonnablement croire qu'aucune autre importante société de téléphone n'a subi des effets considérables.

Il n'y a encore eu aucune incidence marquée sur les recettes, mais les fonctionnaires provinciaux* estiment qu'il faudra continuer à compiler d'autres renseignements dans certains domaines. Par conséquent, les provinces* estiment qu'il faut exercer un contrôle supplémentaire qui s'ajouterait au processus de contrôle auquel se livre le CRTC. Une des façons d'y parvenir consisterait à autoriser un comité spécial constitué de fonctionnaires gouvernementaux et (ou) de fonctionnaires chargés de la réglementation à se réunir semestriellement pour revoir les rapports provisoires du CRTC sur l'interconnexion et pour recueillir et étudier tout nouveau document sur les éléments déjà mentionnés. Par conséquent, les fonctionnaires provinciaux* prient les ministres de leur faire savoir s'il y a lieu d'exercer un contrôle supplémentaire dans cette optique, lequel s'ajouterait au processus de contrôle du CRTC.

Les fonctionnaires fédéraux, pour leur part, sont d'avis que le contrôle exercé par le CRTC à l'égard de l'interconnexion du CNCP et de Bell est tout à fait suffisant et satisfaisant.

Interconnexion avec d'autres sociétés de téléphone canadiennes

Conscient du fait que la forme de toute interconnexion éventuelle du CNCP avec d'autres sociétés de téléphone canadiennes et le moment que l'on choisira pour l'effectuer auront une influence déterminante sur le plan de l'évaluation des avantages et des désavantages à l'échelle du Canada, le groupe de travail a recueilli des renseignements concernant les raccordements à des réseaux autres que celui de Bell.

* Sauf la Colombie-Britannique

Le CNCP a demandé l'interconnexion avec la British Columbia Telephone. Le 8 mai 1980, le CRTC a émis un avis public exigeant que BC Tel démontre pourquoi l'interconnexion ne devrait pas être autorisée, mutatis mutandis, dans les conditions contenues dans la décision 79-11. Aucune décision n'a encore été rendue dans cette affaire.

En 1979, le CNCP écrivait aux principales sociétés de téléphone réglementées par les provinces pour leur demander de conclure des accords d'interconnexion. Jusqu'à présent, aucune entente de ce genre n'a été conclue, et ni le CNCP ni aucune société exploitante réglementée par une province n'a soumis de demande officielle d'approbation d'une interconnexion à un organisme provincial de réglementation.

Les services de base

Le rapport présenté par le groupe de travail en septembre 1979 définissait les services de télécommunications de base comme étant "les services qui sont réputés constituer les services de base par les gouvernements, et qui devraient être assurés à tous les Canadiens". Le groupe de travail a par conséquent recommandé que les ministres acceptent le principe de l'établissement d'un seuil minimum des services de télécommunications de base, et chargent le groupe de travail d'élaborer un seuil minimum. Les ministres ont adopté ces recommandations en octobre 1979.

Le groupe de travail recommande maintenant que les ministres désignent les services suivants comme minimum acceptable, c'est-à-dire le seuil minimum des services de base.

1. L'accès aux services du réseau téléphonique bilatéral commuté pour les appels locaux et interurbains, jusqu'à quatre abonnés par ligne.

2. L'accès aux services du réseau de la Société Radio-Canada dans les deux langues officielles, et aux services d'autres réseaux nationaux.
3. L'accès, pour les entreprises, aux réseaux publics de transmission des données, comme par exemple "Dataroute", "Infodat", "Infoswitch", "Datapac".
4. L'accès aux services publics d'enregistrement des messages, comme par exemple Téléx, TWX, télégrammes.

Il est en outre recommandé que les ministres acceptent d'encourager, dans leurs administrations, la mise en application de politiques visant à mettre le seuil minimum des services de base à la portée de tous les Canadiens, compte tenu des facteurs économiques et techniques.

Tout en acceptant la recommandation qui précède, la plupart des provinces estiment que le seuil minimum des services devrait être défini sans réserve. Même si certains "facteurs économiques et techniques" peuvent influencer sur l'objectif de prestation de ces services de base à tous les Canadiens, il n'en demeure pas moins qu'il faut poursuivre cette politique sans restriction.

Reconnaissant que certaines administrations voudront peut-être améliorer la norme de base, le groupe de travail recommande en outre que les ministres conviennent du principe de l'amélioration de la norme ou du seuil minimum national, et qu'ils encouragent chaque fois que cela est possible l'élaboration dans d'autres administrations de politiques publiques conçues à cette fin.

D'autres services pourraient être considérés, à un moment donné, comme "services de base", eu égard aux coûts et aux progrès technologiques. Par conséquent, le groupe de travail recommande également que les ministres

acceptent de revoir la définition du seuil minimum des services de télécommunications de base et de la modifier, s'il y a lieu, en fonction des conditions technologiques, économiques et sociales.

La démarcation

Les ministres ont demandé au groupe de travail, à Toronto en octobre 1979, que les fonctionnaires "poursuivent leur étude sur la question de la démarcation, c'est-à-dire qu'ils définissent et recueillent les renseignements disponibles, et qu'ils commandent des travaux de recherche lorsque les renseignements sont insuffisants". Jusqu'à présent, les fonctionnaires n'ont pu entreprendre leur travail dans ce domaine car il fallait d'abord résoudre des questions comme la définition des services de base.

Le groupe de travail estime néanmoins que la question de la démarcation a une importance fondamentale pour ce qui est de l'élaboration de la politique relative à la concurrence et à la structure de l'industrie des télécommunications.

Par conséquent, le groupe de travail recommande que les ministres songent à travailler ensemble pour régler le problème de la démarcation. Si les ministres jugeaient souhaitable d'oeuvrer conjointement, les fonctionnaires mandateraient et commanderaient des études à financement partagé destinées

- à recueillir et à assimiler les études et les renseignements qui existent déjà, et
- à définir les critères, les options, les avantages et les coûts sociaux, politiques, économiques et techniques de la définition des démarcations entre les services de l'industrie qui sont offerts en situation de monopole et ceux qui ne le sont pas.

L'intégration verticale

Le rapport présenté par le groupe d'étude en septembre 1979 abordait la question de l'intégration verticale, et recommandait que certains travaux soient entrepris pour renseigner les ministres. Ainsi, le groupe de travail a suivi le déroulement de l'enquête menée par la Commission sur les pratiques restrictives du commerce, essentiellement à l'égard de trois points soulevés dans le rapport:

- la rentabilité de la concurrence dans l'industrie de la fabrication du matériel de télécommunications;
- les incidences au chapitre de la réglementation; et
- les incidences relatives aux autres méthodes et politiques des compagnies de téléphone, comme le raccordement des terminaux.

Compte tenu du travail considérable mené par la CPRC, il serait peu indiqué que le groupe de travail entreprenne une autre étude dans ce domaine. Le groupe de travail recommande plutôt que l'on continue de suivre l'évolution de l'enquête et que les ministres soient tenus au courant.

En outre, dans la même veine que le groupe de travail sur les incidences sur l'industrie, le groupe de travail recommande que les ministres conviennent de l'importance que revêt l'incidence de l'intégration verticale dans l'industrie canadienne des télécommunications, et de la nécessité d'étudier cette question dans l'optique des politiques relatives aux communications, à l'industrie et à la concurrence en général. Il recommande en outre que les ministres envisagent l'opportunité de faire connaître leurs idées quant à cette question sur les tribunes les plus appropriées.

Enfin, la liste de toutes les recommandations du groupe de travail figure à la fin du rapport.

INTRODUCTION

Un groupe de travail de fonctionnaires chargé d'étudier les politiques relatives à la concurrence et à la structure de l'industrie des télécommunications fut créé à la Conférence fédérale-provinciale des ministres des Communications, tenue à Charlottetown en mars 1978. Il fut également chargé de mettre au point des principes ou des critères qui garantiraient que les services des télécommunications au Canada soient dispensés de façon conforme à l'intérêt public ainsi que d'élaborer et de recommander aux ministres le mandat d'études précises portant principalement sur des questions touchant l'intérêt du public, la structure de l'industrie, le partage des compétences, la réglementation et la technologie et d'autres domaines que le groupe de travail choisirait d'examiner.

Le groupe de travail a présenté un rapport à la conférence des ministres tenue à Toronto en octobre 1979. Ce rapport recommandait l'adoption de cinq objectifs de principe et de douze lignes de conduite destinées à garantir que les services de télécommunications soient offerts de façon conforme à l'intérêt du public. Le rapport traitait en outre de vingt et une politiques relatives à la concurrence et à la structure de l'industrie.

Comme point de départ d'études plus approfondies, les ministres ont approuvé une série d'objectifs de principe et de lignes de conduite, et ils se sont également entendus sur un certain nombre de recommandations qui figuraient dans le rapport. Plus précisément, les ministres ont chargé le groupe de travail de poursuivre l'étude de la question et de leur soumettre des propositions dans les domaines suivants:

- les répercussions entre administrations;
- la définition d'un seuil de services de télécommunications de base;
- la démarcation entre les services de monopole et de concurrence; et
- l'intégration verticale dans l'industrie des télécommunications.

Le groupe de travail a également été chargé d'examiner et de contrôler les répercussions de la décision relative à l'interconnexion de Bell et de CNCP Télécommunications, et de faire rapport aux ministres à ce sujet.

Dans cette optique, le groupe de travail, constitué de fonctionnaires représentant tous les gouvernements, s'est réuni à plusieurs reprises en 1979 et en 1980, et il a rédigé un deuxième rapport pour la gouverne des ministres. Ce rapport fait le point sur les questions étudiées par les fonctionnaires à la demande des ministres, et il contient en outre des recommandations quant aux mesures qu'il y aurait lieu de prendre au sujet des questions de principe considérées comme étant capitales.

I. LES EFFETS D'UNE ADMINISTRATION A UNE AUTRE

Comme le groupe de travail l'a déjà signalé dans son premier rapport, il est possible, en raison du système de répartition des compétences qui existent au Canada dans le domaine des télécommunications, qu'une décision de réglementation prise dans une administration ait des répercussions, parfois néfastes, sur une autre administration. Pareilles répercussions peuvent se produire entre les régimes de réglementation fédéral et provinciaux, et agir dans les deux sens. Par ailleurs, les décisions prises par une administration provinciale peuvent également avoir une incidence sur d'autres administrations provinciales.

A la réunion qu'ils ont tenue à Toronto les 16 et 17 octobre 1979, des ministres provinciaux des Communications ont d'ailleurs cité certains exemples de mesures de réglementation fédérales qui sont réputées avoir eu une incidence réelle ou éventuelle sur des administrations provinciales. Les deux exemples mis en évidence étaient la décision n^o 79-11 rendue par le C.R.T.C. (en mai 1979), qui autorisait l'interconnexion de CNCP Télécommunications et de Bell Canada, ainsi que l'audience publique tenue en 1980 par le Conseil au sujet de certains tarifs et services offerts par Bell Canada et B.C. Tel à l'échelle de tout le Canada.*

On a également fait remarquer que récemment, des réglementations provinciales ont ou risquent d'avoir une incidence sur des politiques ou des activités de réglementation fédérales. C'est notamment le cas des hausses de tarifs approuvées par des instances de réglementation provinciales à l'égard de services de télécommunications offerts à l'échelle nationale par certaines sociétés de téléphone réglementées par les provinces. En outre, certaines mesures prises par les autorités provinciales peuvent avoir une incidence considérable sur la volonté du

* Le CRTC a fait connaître sa décision dans cette affaire en juillet 1981 (décision n^o 81-13).

gouvernement fédéral de se doter de politiques faisant de CNCP Télécommunications un autre fournisseur national de certains services de télécommunications.

Dans son rapport précédent, le groupe de travail a dégagé trois formules pouvant permettre de réduire pareilles incidences:

- (1) L'élaboration de formules appropriées en vue de coordonner les mesures fédérales et provinciales au chapitre des principes et de la réglementation (formules de consultation);
- (2) Un rajustement des rôles et des responsabilités dans le domaine des télécommunications en vue de réduire le chevauchement (options de partage des pouvoirs);
- (3) Un amalgame des deux mesures précédentes.

Chacune de ces formules générales peut être implantée de diverses façons. Par conséquent, le groupe de travail a étudié et présenté à l'étude des ministres un certain nombre d'options relatives tant à l'élaboration de formules de consultation appropriées qu'à un partage possible des pouvoirs, et il a évalué dans quelle mesure elles permettraient de réduire les effets d'une administration à l'autre.

(1) LES FORMULES DE CONSULTATION

De meilleures méthodes de coordination entre les organismes de réglementation assureraient une plus grande cohérence entre les administrations dans le secteur des télécommunications, tout en tenant compte des intérêts nationaux et provinciaux. Cette ligne de conduite pourrait être suivie soit dans le cadre du partage actuel des compétences, soit de concert avec un rajustement des rôles et des responsabilités de réglementation.

Les options sont présentées sous trois rubriques: un meilleur échange de renseignements entre les responsables de la réglementation; une meilleure collaboration officielle entre les responsables de la réglementation; et une représentation provinciale plus efficace au sein

du CRTC. Toutes ces options favoriseraient la cohérence de la réglementation, mais certaines d'entre elles seraient plus utiles sur certains plans, comme nous le verrons lorsque nous décrirons et que nous évaluerons chacune d'elles.

I. UN MEILLEUR ÉCHANGE DE RENSEIGNEMENTS ENTRE LES RESPONSABLES DE LA RÉGLEMENTATION

Les sociétés de télécommunications canadiennes travaillent ensemble pour offrir un service de haute qualité et relativement uniforme, de façon à assurer l'établissement d'un réseau national cohérent tout en répondant aux besoins particuliers à l'échelle locale. Cette planification et cette exploitation coordonnées s'effectuent grâce à l'échange de renseignements et à l'adhésion à des organisations telles que le Réseau de téléphone transcanadien, la Canadian Independent Telephone Association et l'Association canadienne de télévision par câble.

Il importe tout autant que les instances de réglementation soient au courant de ce qui se passe dans les autres administrations afin que toutes soient conscientes des préoccupations nationales et locales. Même si une décision donnée ne touche pas directement une autre société exploitante ou une autre instance de réglementation, il serait extrêmement utile que les responsables de la réglementation et les gouvernements soient au courant des progrès accomplis dans d'autres secteurs.

Plusieurs méthodes permettraient d'établir ce partage de renseignements ou cette coordination entre les responsables de la réglementation:

a) Un répertoire des décisions en matière de réglementation

Afin de sensibiliser davantage les responsables de la réglementation aux décisions prises par d'autres administrations, il faudrait établir un mécanisme simple permettant aux parties intéressées (les gouvernements, les sociétés et les particuliers) d'obtenir des renseignements relatifs à divers organismes de réglementation en matière de télécommunications.

Le Conseil canadien de la documentation juridique (CCDJ) a déjà adopté cette formule. Il a mis sur pied un organe de diffusion des décisions de réglementation et il publie chaque mois le Recueil de jurisprudence administrative qui réunit en un seul document des renseignements sur les travaux en cours, les décisions, les appels ainsi que les nouvelles mesures et les modifications législatives.

Évaluation

Cette option permettra de mieux comprendre les décisions et leurs incidences, et elle améliorera l'efficacité de la réglementation. La connaissance plus répandue de problèmes précis améliorera la qualité du processus de prise de décisions en matière de réglementation. Cette formule a été relativement facile à mettre en oeuvre et devrait s'autofinancer d'ici trois ans. Toutefois, cette option ne règle pas le problème des instances de réglementation qui prennent des décisions ayant des incidences sur une autre administration, et l'on espère qu'elle n'incitera pas les administrations à attendre qu'une autre établisse un précédent.

b) Des contacts plus nombreux entre les responsables de la réglementation

A l'échange de renseignements devraient s'ajouter des réunions des responsables de la réglementation où l'on discuterait de questions d'intérêt commun et d'importance locale ou nationale, indépendamment que ces questions aient ou non une incidence sur d'autres administrations.

Il existe une association de tribunaux de réglementation qui favorise l'étude des questions et des philosophies de réglementation. Il s'agit de l'Association des membres des tribunaux de services publics du Canada (CAMPUT). Elle s'intéresse à un vaste éventail de secteurs de réglementation et comporte notamment un sous-comité des télécommunications qui étudie tout spécialement les questions relatives aux télécommunications. Ce sous-comité constitue un bon carrefour pour l'étude des questions de réglementation, et la participation active de tous les responsables de la réglementation devrait y être encouragée. (A l'heure actuelle, deux administrations ne font pas partie de CAMPUT: ce sont le gouvernement fédéral (CRTC) et la Saskatchewan).

Évaluation

Le carrefour offert par CAMPUT peut favoriser une meilleure compréhension de la réglementation en matière de télécommunications grâce à des discussions directes au cours desquelles on peut profiter de l'expérience de toutes les instances concernées. Les membres de CAMPUT la considèrent comme un mécanisme utile et il semblerait souhaitable que tous les responsables de la réglementation y participent.

Le groupe de travail recommande que:

LES MINISTRES FAVORISENT LA PARTICIPATION ACTIVE DE TOUS
LES RESPONSABLES DE LA RÉGLEMENTATION AUX TRAVAUX DE CAMPUT.

2. UNE MEILLEURE COLLABORATION OFFICIELLE ENTRE LES
RESPONSABLES DE LA RÉGLEMENTATION

Un certain nombre d'aspects du domaine des télécommunications ont une incidence connue ou manifeste dans plus d'une administration à la fois. Un bon exemple en serait une entente conclue entre au moins deux sociétés. Dans un cas semblable, chaque instance de réglementation doit veiller à ce que l'entente soit favorable au public de sa propre administration. Toutefois, pour assurer le bien commun de tous, la collaboration de tous les organismes concernés est essentielle.

Plusieurs formules permettraient d'établir pareille collaboration.

a) L'établissement d'une organisation de réglementation mixte

Pour régler des problèmes comme les taux, les arrangements ou l'interconnexion entre sociétés exploitantes fédérales et provinciales, on pourrait créer une organisation de réglementation de laquelle feraient partie les membres de chaque commission fédérale et provinciale. Par exemple, l'instance fédérale et chacune des instances de réglementation provinciales participeraient à la recherche d'une solution à un problème relatif aux tarifs du Réseau de téléphone transcanadien.

Cette organisation mixte pourrait être mise sur pied en fonction des lignes directrices suivantes:

Participation --

La représentation pourrait suivre différents modèles dont voici certains exemples:

- a) Un représentant de chaque instance de réglementation provinciale et un du CRTC.
- b) Un représentant de chaque commission provinciale et un certain nombre de représentants du CRTC.

Audiences et décisions --

Les décisions seraient rendues par les participants aux audiences et:

- (i) toutes les administrations seraient représentées dans le cas de questions les touchant toutes.
- (ii) chacune des administrations touchées serait représentée dans le cas des questions concernant au moins deux d'entre elles.

Les décisions seraient prises à la majorité des membres ayant droit de se prononcer ou selon une autre formule quelconque telle le consensus ou l'unanimité.

Pouvoirs --

Les décisions de l'organisation de réglementation mixte pourraient être mises en oeuvre de diverses façons. Voici deux possibilités:

- (i) si l'on suppose que les administrations ont le pouvoir de réglementer tous les services et tous les aspects des sociétés de télécommunications sur leur territoire respectif, les provinces et le gouvernement fédéral pourraient autoriser leurs responsables de la réglementation à se réunir avec des représentants d'autres commissions afin de prendre une décision que chaque commission ferait ensuite entrer en vigueur en vertu des pouvoirs dont elle dispose;
- (ii) une nouvelle instance de réglementation constituée de représentants des autorités provinciales et fédérales pourrait être constituée par voie législative.

Secteurs de responsabilité --

L'instance de réglementation mixte pourrait rendre des décisions dans des secteurs précis qui pourraient être les suivants:

1. les tarifs téléphoniques interurbains entre les sociétés
2. les accords de partage de recettes entre sociétés
3. le raccordement des réseaux
4. toute autre question précise que les gouvernements pourraient les charger de régler de temps à autre.

Directives gouvernementales --

Toute mesure législative établissant une organisation mixte devrait donner des directives sous forme de politiques gouvernementales. Il pourrait également être utile de préciser davantage les politiques de temps à autre. Dans le cas qui nous occupe, les directives seraient vraisemblablement le fruit d'une décision unanime des ministres fédéral et provinciaux des Communications.

Les mécanismes de résolution de conflits (procédure d'appel) --

La résolution des conflits ou le traitement des appels est largement fonction de la source des pouvoirs de l'organisation. Les appels seraient logés auprès de la Cour fédérale ou du Cabinet fédéral si les pouvoirs découlaient de mesures législatives fédérales. On s'attendrait à ce que le Cabinet fédéral consulte les ministres provinciaux des Communications avant de rendre une décision au sujet d'un appel.

Une disposition pourrait prévoir la transmission des appels aux cours d'appels provinciales si les pouvoirs étaient issus de lois fédérales et provinciales.

Financement --

L'organisation pourrait être subventionnée à 100% par les gouvernements en fonction d'une formule de partage quelconque (par exemple, le nombre de téléphones réglementés à l'intérieur d'une administration, ou un partage égal des frais entre tous les partenaires) ou, comme certaines commissions font présentement, en transmettant tous les frais aux sociétés réglementées.

Evaluation

Une organisation mixte pourrait être une formule efficace pour atténuer les incidences des décisions de réglementation sur d'autres administrations, surtout en ce qui a trait aux services entre sociétés exploitantes. De fait, ce serait peut-être là le meilleur moyen de concilier à la fois les intérêts fédéraux et provinciaux à l'égard de la réglementation des services des sociétés exploitantes. Ce mécanisme pourrait permettre à toutes les instances de réglementation de résoudre les problèmes de grande portée, comme par exemple dans le cas du RTT, grâce à des décisions conjointes, et d'éviter ainsi de s'enfermer dans un système de réglementation à deux paliers. Il assurerait en outre l'uniformité de la réglementation à l'échelle nationale, tout en laissant les instances de réglementation actuelles continuer de répondre aux besoins particuliers sur le plan local.

Toutefois, cette formule comporte également certains désavantages. En premier lieu, la participation à un processus mixte de prise de décisions restreindrait inévitablement l'autonomie de chaque instance de réglementation, ce qui aurait à la fois des avantages et des désavantages pour chaque administration. En deuxième lieu, une organisation mixte de prise de décisions risque d'enlever à chaque instance de réglementation une partie de son imputabilité à l'égard de la réglementation de tous les tarifs et de toutes les activités de chaque société de télécommunications.

La compétence de l'organisation peut soulever certaines difficultés selon la formule légale en vertu de laquelle l'organisation serait créée. Par exemple, si le seul moyen juridique de créer cette commission était une loi fédérale prévoyant la désignation de participants provinciaux (qui représenteraient les commissions provinciales), les provinces pourraient s'inquiéter de la perte de contrôle à l'égard des services interprovinciaux. Si tel était le cas, il serait de nouveau à craindre qu'une forme indésirable de réglementation à deux paliers ne voie le jour.

Il faudrait également s'entendre sur les services à réglementer. Certaines administrations ne réglementent pas les services concurrentiels, comme par exemple le traitement des données, tandis que d'autres estiment que tous les services offerts par un service public doivent être réglementés.

Si l'on présume qu'une organisation mixte puisse être mise sur pied sous un régime législatif satisfaisant, ce pourrait être là un moyen convenable de réduire les incidences entre administrations sur le plan des services entre sociétés.

Le groupe de travail recommande que:

LES MINISTRES ÉTUDIENT LE PRINCIPE DE LA CRÉATION D'UNE ORGANISATION DE RÉGLEMENTATION MIXTE ET QU'ADVENANT QU'ILS L'ACCEPTENT, ON EFFECTUE UNE ANALYSE JURIDIQUE DÉTAILLÉE DES FONDEMENTS LÉGISLATIFS QUI POURRAIENT SERVIR À LA MISE SUR PIED D'UNE PAREILLE ORGANISATION.

b) Un comité de fonctionnaires responsables de la réglementation

On pourrait constituer un comité de fonctionnaires des commissions de réglementation concernées pour toute question touchant plus d'une administration, et ce comité serait chargé d'étudier la question et de fournir un rapport détaillé aux personnes appelées à prendre les décisions.

Le CRTC a eu recours à une formule semblable en 1978 pour régler une entente entre la Prince Rupert Telephone Company et la Société de téléphone de la Colombie-Britannique. A cette occasion, bien qu'elle n'ait pas été directement touchée, la Commission du service téléphonique de l'Ontario avait désigné un représentant au sein du comité en raison de son intérêt à l'égard des arrangements relatifs aux petites sociétés de téléphone indépendantes. Cette méthode a alors été perçue comme une façon convenable de régler un problème touchant plus d'une administration.

Le CRTC y a également eu recours en 1979 au moment de l'étude de l'analyse de Peat, Marwick and Partners sur le projet de partage des recettes du RTT. Pour diverses raisons, ce comité n'a pas choisi d'étudier les autres questions importantes soulevées par le Conseil dans le cadre de l'audience du RTT.

Évaluation

Ce mécanisme permettrait à toutes les instances de réglementation concernées d'analyser un sujet précis et d'échanger leurs points de vue avec d'autres. On pourrait ainsi définir les préoccupations des diverses administrations. Le problème qui suscite cette formule, c'est qu'elle ne prévoit aucun représentant des "autres" administrations au niveau de la prise de décision.

Le groupe de travail recommande que:

LES MINISTRES ENCOURAGENT LEURS INSTANCES DE RÉGLEMENTATION RESPECTIVES À AVOIR RECOURS AU PRINCIPE DU COMITÉ DE FONCTIONNAIRES RESPONSABLES DE LA RÉGLEMENTATION CHAQUE FOIS QU'IL CONVIENT DE LE FAIRE.

3. UNE REPRÉSENTATION PROVINCIALE PLUS EFFICACE AU SEIN DU CRTC

Le groupe de travail n'avait pas pour mission d'étudier la question de la radiodiffusion, mais il s'est penché sur la télévision par câble parce que cette dernière risque de faire concurrence aux sociétés de télécommunications traditionnelles au niveau de la prestation

des services de télécommunications. Pour tenir compte des incidences entre administrations de la réglementation de la télévision par câble, il faudrait par conséquent songer à modifier la structure actuelle du CRTC.

a) Le comité exécutif

Les possibilités de réorganisation du comité exécutif de façon à assurer une meilleure représentation de l'ensemble du pays comprennent les suivantes:

- (i) Quatre membres en général (choisis par le gouvernement fédéral) plus un membre de chacune des cinq régions du CRTC (choisi par le gouvernement fédéral parmi les candidats proposés par les provinces)
- (ii) un comité exécutif formé de dix membres, dont un représentant dans chaque province. (Les membres seraient choisis par le gouvernement fédéral en consultation avec les provinces).
- (iii) Un comité exécutif formé de neuf membres, au sein duquel la représentation serait en général fondée sur la répartition démographique. (Les membres seraient choisis par le gouvernement fédéral après consultation avec les provinces).

b) Les membres à temps partiel

Une modification pourrait être de permettre aux membres à temps partiel qui assistent à une audience de participer pleinement au processus lorsqu'il s'agit de rendre la décision.

En vertu de la loi actuelle, les membres à temps partiel ne rendent pas de décisions en matière de câblodiffusion. C'est le comité exécutif qui le fait, après avoir consulté les membres à temps partiel. Or, cette proposition répondrait au vœu des provinces à l'effet que les membres à temps partiel participent au processus de prise de décisions, et elle signifierait que ces membres continueraient de provenir des provinces (avec consultation auprès des provinces) et qu'en plus, ils seraient autorisés à se joindre au comité exécutif pour rendre les décisions.

Evaluation

Ces changements assureraient, par voie de modification législative, une représentation nationale élargie dans le processus de prise de décisions au sujet de la télévision par câble (et la radiodiffusion). Les décisions seraient prises par ceux qui assistent effectivement aux audiences. Par contre, même s'il y avait une forme de participation provinciale quelconque aux décisions relatives à la télévision par câble, cette participation ne proviendrait pas des instances de réglementation des sociétés de communication provinciales et, par conséquent, il demeurerait possible que certaines incidences entre administrations ne soient ni corrigées ni même décelées. En outre, les représentants n'auraient pas à rendre directement des comptes aux gouvernements provinciaux pour les positions qu'ils adoptent et, par conséquent, ils ne traduiraient pas nécessairement les points de vue régionaux ou provinciaux. De plus, un membre représentant la province qui l'a désigné pourrait se trouver à favoriser une décision qui intéresse d'abord une autre province et qui risquerait d'avoir des incidences néfastes sur d'autres administrations.

Le groupe de travail recommande que:

LES MINISTRES ÉTUDIENT LE PRINCIPE DE LA RÉORGANISATION
DU CRTC EN CE QUI CONCERNE LA TÉLÉVISION PAR CÂBLE.

(2) RAJUSTEMENT DES RÔLES ET DES RESPONSABILITÉS

Introduction --

Une autre façon d'atténuer ou de réduire au minimum, entre administrations, les incidences néfastes des décisions de réglementation en matière de télécommunications serait de rajuster les rôles et les responsabilités dans le domaine des télécommunications. Cette formule pourrait être appliquée seule ou de concert avec un ou plusieurs des mécanismes de consultation dont nous avons déjà parlé.

Nous présentons ci-après un certain nombre d'options* de partage des pouvoirs à l'égard des sociétés de télécommunications au Canada. Seules ou de concert avec la coordination de la réglementation, ces options pourraient permettre de réduire au minimum les incidences néfastes, entre administrations, des décisions relatives aux règlements et aux politiques. Chaque option est décrite, et s'accompagne d'une évaluation de ses avantages et de ses désavantages relatifs et de la mesure dans laquelle elle pourrait permettre de réduire au minimum les incidences néfastes entre administrations.

NOTA: Il est à noter que les fonctionnaires fédéraux n'ont pas participé à l'étude de ces options. Tout en reconnaissant que le groupe a constaté, dans son premier rapport, que le rajustement des rôles et des responsabilités pourrait être une façon de réduire les incidences entre administrations, ils ont jugé que les options définies dans le document comportent des conséquences qui vont au-delà du mandat du groupe et qu'elles doivent par conséquent être étudiées dans un autre contexte.

* Toutes les options, exception faite de 4(i), se rapportent aux sociétés exploitantes réglementées par les provinces et par le gouvernement fédéral, y compris le CNCP et Télésat.

OPTION 1

POUVOIRS ATTRIBUÉS AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL POUR
TOUTES LES INSTALLATIONS ET TOUS LES SERVICES

Description:

En vertu de l'option 1, le gouvernement fédéral réglementerait les activités tant intraprovinciales qu'interprovinciales de toutes les sociétés exploitantes de télécommunications, et continuerait de réglementer la gestion du spectre des fréquences, Télésat et Téléglobe.

Les gouvernements provinciaux n'auraient aucun pouvoir de réglementation à l'égard des sociétés exploitantes qui desservent leur territoire.

Evaluation:

En ce qui a trait à cette option, les gouvernements sont d'avis qu'un transfert de tous les pouvoirs au gouvernement fédéral permettrait de définir clairement les secteurs de responsabilités et de réduire les chevauchements et les effets entre administrations.

On note toutefois, qu'à moins que les préoccupations provinciales ne coïncident avec les objectifs fédéraux, cet arrangement ne tiendrait pas compte des priorités et des objectifs des gouvernements provinciaux. On fait également remarquer qu'il continuerait à y avoir des conflits intergouvernementaux à moins qu'il n'y ait une importante décentralisation fédérale. Par ailleurs, cet arrangement permettrait probablement d'uniformiser les tarifs et la réglementation à l'échelle nationale.

Incidences éventuelles précises entre administrations:

Cette option prévoit que ce domaine relèverait d'un seul palier du gouvernement, ce qui éliminerait tout effet entre administrations. Par conséquent, ces effets n'existent pas dans le cas présent.

OPTION 2

STATU QUO

Description:

En vertu de l'option du statu quo, le gouvernement fédéral exerce des pouvoirs à l'égard de B.C. Tel, de Bell Canada, de Terra Nova Tel, des Télécommunications du CN-CP, de Télésat et de Téléglobe, ainsi que sur la gestion du spectre des fréquences radio.

Chaque gouvernement provincial réglemente les autres sociétés exploitantes qui exercent des activités sur son territoire. Par ailleurs, dans quelques provinces, les activités interprovinciales sont réglementées de la même façon que les activités intraprovinciales.

Évaluation:

Les gouvernements qui se sont prononcés sur le statu quo ont souligné que dans la plupart des administrations, l'option en question définit clairement les secteurs de responsabilité et respecte les objectifs nationaux et la plupart des objectifs provinciaux. Dans une certaine limite, les provinces et le gouvernement fédéral sont en mesure de mettre de l'avant leurs politiques et d'obtenir que les organismes de réglementation en tiennent compte.

Néanmoins, une certaine confusion demeure à l'égard du partage précis des pouvoirs dans divers secteurs. Le fait que les ministres aient décidé d'étudier en priorité les effets entre administrations témoigne de la gravité de la question. Il faut également reconnaître que selon cette option, certaines provinces (soit la Colombie-Britannique, l'Ontario et le Québec) n'ont que peu de pouvoirs directs quant aux décisions qui sont prises en matière de politiques et de réglementation au sein de leur administration. De plus, dans ces provinces et à Terre-Neuve, les effets entre administrations pour des questions comme les négociations des taux sont source de préoccupation, étant donné que certaines sociétés exploitantes sont réglementées au palier provincial tandis que d'autres le sont au palier fédéral.

Incidences éventuelles précises entre administrations

Comme cette option correspond au statu quo, il n'y a aucun changement pour ce qui est de ses incidences entre administrations. Toutefois, le cas du CP donne un exemple des effets qui peuvent se produire entre administrations, démontrant comment l'expansion du secteur des services concurrentiels de réseau à l'intérieur d'une administration peut réduire la part de recettes perçues conjointement qui est disponible pour subventionner un service local dans une autre administration.

OPTION 3

PARTAGE DES POUVOIRS RELATIFS AUX INSTALLATIONS ET AUX
SERVICES À L'INTÉRIEUR D'UNE MÊME ZONE ET D'UNE ZONE
À UNE AUTRE

Description:

En vertu de l'option 3, le gouvernement fédéral pourrait exercer des pouvoirs dans le domaine des tarifs des services d'une zone à une autre, de la qualité, des conditions et de l'accessibilité des services d'une zone à une autre, etc. Le gouvernement fédéral continuerait de réglementer les sociétés CN-CP, Télésat et Téléglobe, ainsi que la gestion du spectre des fréquences.

Les gouvernements provinciaux pourraient exercer des pouvoirs à l'égard de tous les services assurés à l'intérieur d'une même zone, y compris les taux, les données et les lignes privées ainsi que, plus précisément, à l'égard des tarifs des services assurés à l'intérieur d'une même zone; de la qualité, des conditions et de l'accessibilité des services à l'intérieur d'une même zone, etc. Les frontières des "zones" seraient délimitées par un organisme fédéral-provincial mixte de réglementation.

Les pouvoirs de réglementation à l'égard des installations ou du "matériel", y compris la construction, le financement, la productivité et le rendement, pourraient être attribués selon l'une des trois façons suivantes:

- (i) Les pouvoirs au gouvernement fédéral pour toutes les installations. Les organismes assurant des services à l'intérieur d'une même zone loueraient de fait ou se verraient attribuer en location les installations nécessaires à ces services.
- (ii) Les pouvoirs au gouvernement fédéral pour toutes les installations d'une zone à une autre. Les pouvoirs aux provinces pour toutes les installations à l'intérieur d'une même zone. Il y aurait un accord financier relatif aux "frais d'accès" à payer pour l'utilisation des installations.
- (iii) Les pouvoirs aux provinces pour toutes les installations. Les organismes qui assurent des services d'une zone à une autre loueraient de fait ou se verraient attribuer en location les installations nécessaires à ces services.

Évaluation:

Les gouvernements sont généralement d'avis que l'option 3 accroîtrait sensiblement les chevauchements et les effets néfastes entre administrations. En outre, on estime que cette option n'accorde pas suffisamment de pouvoirs aux provinces pour la réalisation de leurs objectifs. Par exemple, on souligne que certaines incidences entre administrations pourraient découler du fait que les services assurés d'une zone à une autre en milieu non urbain sont souvent aussi importants que les services locaux offerts au public. On juge qu'il est essentiel de maintenir ce secteur de responsabilité à un palier de gouvernement plus rapproché des usagers et des sociétés réglementées.

L'option 3 nécessiterait l'élaboration de formules globales de consultation entre les services de réglementation et entre les gouvernements pour tenter de parer aux effets négatifs engendrés par le partage de pouvoirs proprement dit, et elle exigerait que soit précisé l'ordre de suprématie des gouvernements.

Incidences éventuelles précises entre administrations:

Cette option et ses sous-options pourraient avoir les incidences précises suivantes entre administrations:

1. Les taux locaux pourraient se ressentir davantage de la disparité des politiques de raccordement aux réseaux. Advenant qu'au moins un organisme de réglementation provincial ou l'organisme de réglementation fédéral favorise la concurrence entre les réseaux, les effets éventuels de cette concurrence accrue sur les taux locaux dans toutes les provinces auraient tendance à s'accroître en raison des pouvoirs restreints des provinces.
2. L'établissement de nouveaux services locaux à l'échelle d'une province exigerait la construction d'installations compatibles d'une zone à une autre. La province serait donc obligée de compter sur la société qui exploite des services d'une zone à une autre pour la mise en place des installations requises, et sur une entente quant aux dispositions financières nécessaires.
3. Les possibilités de conflits entre administrations seraient accrues puisque le gouvernement fédéral aurait compétence entière sur les services interurbains rentables, tandis que les provinces auraient compétence sur les services locaux qui exigent le recours à l'interfinancement.

OPTION 4

PARTAGE DES POUVOIRS RELATIFS AUX INSTALLATIONS ET AUX
SERVICES INTRAPROVINCIAUX ET INTERPROVINCIAUX

Description:

En vertu de l'option 4, le gouvernement fédéral exercerait des pouvoirs dans le domaine des tarifs des services interprovinciaux, de la qualité, des conditions et de l'accessibilité des services interprovinciaux, etc. Le gouvernement fédéral continuerait de réglementer les sociétés CN-CP, Télésat et Téléglobe, ainsi que la gestion du spectre des fréquences radio.

Les gouvernements provinciaux exerceraient des pouvoirs à l'égard de tous les services intraprovinciaux, y compris les taux, les données et les lignes privées, et, plus précisément, à l'égard des tarifs de services intraprovinciaux, de la qualité, des conditions et de l'accessibilité des services intraprovinciaux, etc.

Les pouvoirs de réglementation en matière d'installations ou de "matériel", y compris la construction, le financement, la productivité et le rendement pourraient être partagés selon le critère inter ou intraprovincial ou être attribués à l'un ou l'autre des paliers du gouvernement. L'option 4 comprend les sous-options suivantes:

- (i) partage des pouvoirs en matière de services et d'installations selon le critère inter ou intraprovincial qui vaudrait seulement pour B.C. Tel, Bell Canada, CN-CP, Terra Nova Tel et North West Tel. Aucune modification des pouvoirs à l'égard des autres sociétés exploitantes.
- (ii) partage des pouvoirs en matière de services selon le critère inter ou intraprovincial. Les pouvoirs au gouvernement fédéral pour toutes les installations.
- (iii) partage des pouvoirs en matière de services et d'installations selon le critère inter ou intraprovincial.
- (iv) partage des pouvoirs en matière de services selon le critère inter ou intraprovincial. Les pouvoirs aux provinces pour toutes les installations.

Évaluation:

Cette option accorderait plus de pouvoirs aux provinces qui, à l'heure actuelle, ne réglementent pas la principale société exploitante établie sur leur territoire; ces provinces pourraient donc ainsi réaliser certains de leurs objectifs. Plus précisément cela favoriserait la qualité du service et l'uniformisation des tarifs sur leur territoire.

La sous-option 4(i) comporte toutefois d'éventuels effets négatifs entre administrations en ce qui a trait à la répartition des coûts et des recettes et à l'interfinancement. De fait, la possibilité de subventionner les services intraprovinciaux au moyen des recettes perçues à l'échelle interprovinciale disparaîtrait vraisemblablement. A cet égard, il pourrait être difficile d'établir un partage clair et fonctionnel des pouvoirs; il pourrait y avoir une augmentation des coûts et il serait peut-être nécessaire d'assurer une certaine coordination. En outre, la réglementation provinciale continuerait à être assujettie aux décisions fédérales relatives aux réseaux et aux services interprovinciaux dans les provinces concernées par le partage des pouvoirs. Enfin, en raison de la diminution de l'influence fédérale sur les réseaux et les services intraprovinciaux, certains objectifs nationaux pourraient ne pas être atteints.

En outre, cette option continuerait de perpétuer les chevauchements et les incidences entre administrations étant donné qu'aucun palier du gouvernement n'aurait l'ultime responsabilité des tarifs et autres aspects. Deuxièmement, l'option 4 nécessiterait l'élaboration de formules globales de consultation et de coordination entre les organismes de réglementation et entre les gouvernements, ainsi qu'une nouvelle formule de réglementation des services interprovinciaux.

Enfin, les sous-options 4(ii)-(iv) auraient un effet néfaste sur la réglementation que les provinces seraient en mesure d'exercer à l'égard des grandes sociétés exploitantes sur leur territoire, car elles viendraient réduire considérablement, voire même éliminer, les responsabilités des provinces quant aux activités interprovinciales de leurs sociétés exploitantes.

Incidences éventuelles précises entre administrations:

Cette option et ses sous-options pourraient avoir les incidences précises suivantes entre administrations:

1. La disparité des politiques de raccordement aux réseaux pourrait avoir une incidence plus grande, quoique dans une mesure moindre qu'avec l'option 3.
2. Le contrôle des services interprovinciaux les plus rentables par le gouvernement fédéral risquerait de provoquer de graves conflits avec les administrations provinciales, qui ont besoin de ces profits pour maintenir les tarifs locaux à un bas niveau. Ce danger n'est que légèrement inférieur à celui que comporte l'option 3.

OPTION 5

POUVOIRS ATTRIBUÉS AUX PROVINCES POUR TOUTES LES INSTALLATIONS
ET TOUS LES SERVICES, SAUF CERTAINS DOMAINES PRÉCIS, POUR
LESQUELS LES POUVOIRS SERAIENT ATTRIBUÉS AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Description:

En vertu de l'option 5, le gouvernement fédéral continuerait de régler les sociétés Télésat, Téléglobe, ainsi que la gestion du spectre des fréquences. Le gouvernement fédéral aurait en outre le pouvoir d'assurer, le cas échéant et au besoin, la libre circulation de l'information au Canada.

Les gouvernements provinciaux exerceraient tous les autres pouvoirs sur les services et les installations des sociétés exploitantes.

Aucun gouvernement ne pourrait adopter une loi qui serait de nature à nuire au libre cheminement de l'information. Si deux ou plusieurs provinces adoptaient des lois qui entraient en conflit les unes avec les autres et risquaient de nuire au libre cheminement de l'information, le gouvernement fédéral pourrait intervenir pour trancher le conflit.

Évaluation:

L'option 5 servirait à réduire de beaucoup les chevauchements et les effets négatifs entre administrations, étant donné que la majeure partie des réseaux et des services des sociétés exploitantes serait réglementée par un seul palier de gouvernement. Elle accorderait également compétence à toutes les provinces pour toutes les sociétés exploitantes desservant leur territoire respectif et, ainsi, les provinces seraient plus en mesure de mettre en oeuvre leurs politiques. Par ailleurs, elle donnerait au gouvernement fédéral la compétence à l'égard de la gestion du spectre des fréquences pour assurer la compatibilité à l'échelle nationale, ainsi qu'à l'égard des sociétés exploitantes d'envergure nettement nationale (soit Télésat et Téléglobe), et elle assurerait le libre cheminement de l'information dans tout le pays.

Incidences éventuelles précises entre administrations

Cette option réduirait considérablement le rôle du gouvernement fédéral, et elle éliminerait la plupart des effets entre administrations. Par conséquent, ces effets n'existent pas dans le cas présent.

OPTION 6

POUVOIRS ATTRIBUÉS AUX PROVINCES POUR TOUTES LES INSTALLATIONS ET TOUS LES SERVICES

Description:

En vertu de l'option 6, toute la réglementation des sociétés exploitantes ressortirait à la province dans laquelle elles sont situées, qu'il s'agisse d'activités locales ou interprovinciales. Ainsi, les réseaux téléphoniques de Bell Canada, de B.C. Tel, et du CN-CP fonctionneraient de la même façon que les sociétés exploitantes réglementées par les gouvernements provinciaux fonctionnant depuis de nombreuses années dans d'autres provinces.

Les activités interprovinciales pourraient être réglementées de la même façon que les activités intraprovinciales, ou un organisme interprovincial de réglementation pourrait être spécialement constitué à cette fin. Le gouvernement fédéral continuerait de réglementer la gestion du spectre des fréquences, ainsi que les sociétés Téléglobe et Télésat.

Évaluation:

Tout comme l'option 5, l'option 6 servirait à réduire de beaucoup les chevauchements et les effets négatifs entre administrations, étant donné que les sociétés exploitantes seraient réglementées par un seul palier de gouvernement. Elle permettrait également de définir clairement, en matière d'établissement de politiques, l'autorité du palier de gouvernement qui est le plus près de l'abonné. Une réglementation interprovinciale ou la réglementation du RTT pourrait être appliquée dans le cas des activités nationales qui n'ont pas été confiées au gouvernement fédéral (par exemple, les normes techniques).

Incidences éventuelles précises entre administrations:

Cette option prévoit que ce domaine relèverait d'un seul palier de gouvernement, ce qui éliminerait tout effet entre administrations. Par conséquent, ces effets n'existent pas dans le cas présent.

Conclusion

Les représentants provinciaux au sein du groupe de travail estiment que l'option 5 (pouvoirs attribués aux provinces pour toutes les installations et tous les services, sauf certains domaines précis, pour lesquels les pouvoirs seraient attribués au gouvernement fédéral) élimine la plupart des effets entre administrations, tout en laissant au gouvernement fédéral un rôle à jouer à l'égard de la gestion du spectre, des sociétés de télécommunications nationales et de la libre circulation de l'information.

Deux mécanismes permettraient de mettre l'option 5 en oeuvre. Le premier serait un amendement constitutionnel prévoyant un rajustement. Cette formule a récemment été étudiée au cours de la Conférence des Premiers ministres tenue en septembre 1980. A cet effet, il faut signaler que l'option 5 respecte le consensus mis de l'avant par les provinces à l'occasion de cette conférence. Le deuxième mécanisme serait un rajustement au moyen d'accords administratifs entre les gouvernements.

Le groupe de travail recommande que:

LES MINISTRES FASSENT SAVOIR AU GROUPE DE TRAVAIL S'IL
DOIT POURSUIVRE SES TRAVAUX SUR LE RAJUSTEMENT DES RÔLES
ET DES RESPONSABILITÉS.

II LE CONTRÔLE DE L'INTERCONNEXION

Historique

Le 14 juin 1976, la société Canadien Pacifique Ltée (CP) a soumis au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) une demande visant à obtenir qu'on ordonne à la société Bell Canada "d'assumer le coût de toutes les installations raisonnables et appropriées destinées à la réception, à l'envoi et à la transmission de messages télégraphiques et téléphoniques...par voie de son réseau téléphonique ou de ses lignes télégraphiques, ou à partir de ceux-ci", afin d'assurer l'échange de transmissions entre leurs réseaux téléphoniques respectifs. En mai 1979, le CRTC a rendu une décision (Telecom n° 79-11) obligeant la société Bell Canada à permettre l'interconnexion au CNCP sous réserve de certaines conditions.

Les ministres des Communications ont étudié les questions relatives à l'interconnexion et à la concurrence à leur réunion fédérale-provinciale tenue à Charlottetown en mars 1978, avant le début officiel de l'audience publique du CRTC, ainsi qu'à Toronto en octobre 1979, après que la décision 79-11 eût été rendue.

En général, qu'ils soient ou non en faveur de l'interconnexion, les ministres se sont montrés généralement intéressés et préoccupés par les répercussions de l'interconnexion sur le service de télécommunications et sur la structure de l'industrie, ainsi que par la façon dont ces répercussions touchent l'intérêt public.

Les ministres qui favorisaient généralement l'interconnexion ont fait valoir les avantages qui découleraient d'une concurrence accrue : plus grand choix pour le consommateur, innovation et plus grande sensibilité aux besoins des abonnés commerciaux. En outre, ils estimaient que l'interconnexion favoriserait la création de "nouveaux" services de transmission des données, par opposition aux services téléphoniques.

Par ailleurs, d'autres ministres se sont montrés inquiets de ce que l'interconnexion pourrait donner lieu à la construction d'un nombre excessif et inutile d'installations, ce qui aboutirait finalement à l'accroissement des coûts assumés par les clients. De plus, certains ministres étaient d'avis que l'interconnexion pourrait avoir de sérieuses répercussions sur le marché des appels interurbains personnels tarifés, réduisant ainsi les recettes des sociétés de téléphone et accroissant la concurrence de façon sélective dans le cas des voies d'acheminement les plus utilisées. Par conséquent, on a soutenu que les tarifs des appels locaux augmenteraient, surtout dans les petits centres et pour les petites entreprises, tout comme les tarifs interurbains des voies d'acheminement moins utilisées.

On a également soutenu que l'interconnexion aurait d'importantes répercussions entre administrations, car elle entraînerait une plus grande concurrence entre les sociétés exploitantes réglementées par le gouvernement fédéral et celles qui le sont par les gouvernements provinciaux.

Les ministres ont clos la discussion à Toronto en chargeant les fonctionnaires qui siégeaient au sein du groupe de travail sur la concurrence et la structure de l'industrie de contrôler l'interconnexion de CNCP et de Bell Canada, et de leur faire rapport sur la question.

Depuis la réunion des ministres, un certain nombre de faits nouveaux se sont produits qui ont eu une incidence sur la nature de la question de l'interconnexion. A cet égard deux faits sont tout particulièrement pertinents, soit: (1) le contrôle exercé en permanence par le CRTC sur l'interconnexion de CNCP et de Bell, avec la collaboration des deux parties intéressées; et (2) l'étude menée par le Conseil sur l'interconnexion de CNCP avec la British Columbia Telephone.

Le contrôle exercé par le CRTC sur l'interconnexion de CNCP et de Bell

La décision Telecom 79-11 a permis de dégager un certain nombre de caractéristiques de l'interconnexion qui pourraient vraisemblablement profiter aux utilisateurs des services de télécommunications. La première des caractéristiques relevées avait trait aux répercussions positives de l'interconnexion sur l'accroissement des choix offerts aux clients.

L'interconnexion a permis au CNCP d'offrir à ses clients l'accès automatique au réseau commuté public. Le Conseil a jugé que la possibilité d'offrir l'accès automatique est devenue de plus en plus importante pour les activités commerciales du CNCP et que le fait qu'il ne pouvait auparavant offrir ce service a restreint sa compétitivité et l'a empêché de répondre aux besoins toujours plus variés de la clientèle. Par exemple, le Conseil a signalé qu'avec la croissance de vastes réseaux privés, l'interconnexion a pour utilité de permettre aux usagers des services de télécommunications de combiner et de comparer les installations suivant leurs besoins, surtout en guise de systèmes de rechange.

Le CRTC a en outre jugé que l'interconnexion comportait des avantages pour les utilisateurs du fait qu'elle rend les sociétés de téléphone, surtout, plus sensibles aux besoins en matière de télécommunications.

Le Conseil a également conclu que l'absence d'un choix de fournisseurs désavantagerait tout spécialement les entreprises qui cherchent à apporter des innovations au niveau des services de télécommunications ou dans le domaine de la fabrication de dispositifs.

Le CRTC a constaté que le fait de ne pas avoir accès à un réseau joue un rôle important dans la diminution de la part du marché détenue par le CNCP, et il a estimé que sans interconnexion, le CNCP verrait sa compétitivité sérieusement compromise pour ce qui est d'offrir des services de transmission des données et de lignes privées.

Dans la décision n° 79-11, le Conseil a également relevé un certain nombre d'éléments qui avaient essentiellement trait aux incidences négatives prévues de l'interconnexion:

1. Transfert des revenus provenant du service téléphonique public aux services téléphoniques privés
2. Étendue éventuelle des marchés touchés
3. Monopole naturel
4. Irréversibilité de la décision
5. Liens entre les recettes et les coûts
6. Établissement des tarifs en fonction des voies d'acheminement
7. Sélection de la meilleure part des marchés
8. Incidences sur d'autres sociétés de téléphone canadiennes

Ces éléments seront maintenant étudiés dans l'ordre.

1. Possibilité de transfert des revenus provenant du service téléphonique public aux services téléphoniques privés

Le Conseil a constaté qu'en raison des prix relatifs actuels, les abonnés commerciaux des services interurbains publics et planifiés (MTS/WATS) se demandent si une combinaison de services MTS et WATS et de services par lignes privées classiques ne permettrait pas de mieux répondre à leurs besoins accrus en matière de communications que le service MTS et WATS seul et, dans certains cas, ils choisissent les lignes privées classiques plutôt qu'un recours accru au service MTS et WATS. La conclusion du Conseil, à l'appui de l'agrément de la requête, a été que ce processus se poursuivrait s'il n'y avait aucune réduction relative du prix des services de lignes privées classiques, mais que l'incidence sur les recettes du service MTS et WATS serait essentiellement la même que si la requête était rejetée, puisque Bell offre également des services de lignes privées classiques. Le Conseil a en outre déclaré qu'on tiendrait compte de l'élasticité réciproque des recettes dans le processus d'établissement des tarifs s'il était proposé de modifier le rapport entre, d'une part, les tarifs MTS et WATS et, d'autre part, les tarifs des lignes privées classiques.

2. La concurrence et l'étendue éventuelle des marchés touchés

Bell Canada a soutenu que la concurrence proprement dite n'élargirait pas le marché en l'absence d'une réduction des prix. Le Conseil a exprimé son désaccord, déclarant qu'on peut raisonnablement prévoir que la concurrence résultant de l'interconnexion provoquera une certaine accélération du rythme de croissance, et que les recettes supplémentaires recueillies par Bell sur ce marché compenseront toutes les pertes de recettes qu'elle pourrait subir au niveau du service téléphonique public à la suite d'une réduction relative du prix des lignes privées classiques.

3. Monopole naturel

Bell Canada a fondé en partie son opposition au projet d'interconnexion sur le fait qu'elle constitue la société exploitante à qui revient le monopole naturel des services de télécommunications dans sa région d'exploitation. Par conséquent, l'agrément de la requête donnerait au CNCP la possibilité d'offrir des services sans tirer avantage de certaines économies, ce qui entraînerait une hausse des frais pour les abonnés des deux sociétés de télécommunications. Toutefois, de l'avis du Conseil, Bell n'a pas fourni suffisamment de preuves concrètes pour étayer ses affirmations à l'égard de la nature et de l'ampleur des économies d'échelle dont elle peut se prévaloir.

4. Irréversibilité de la décision

Bell a soutenu que l'agrément de la requête créerait un "terrain glissant" d'où il serait difficile de sortir pour revenir à la situation actuelle même si l'on jugeait éventuellement souhaitable de le faire.

Le Conseil a convenu qu'il ne serait pas simple de revenir sur cette décision et qu'il serait peut-être nécessaire de prévoir une période de transition pour l'entrée en vigueur des changements en question, mais il a toutefois déclaré qu'il n'hésiterait aucunement à prendre les mesures voulues s'il se révélait que la décision a des conséquences contraires à l'intérêt public. Le Conseil a précisé les droits qui lui sont confiés en vertu de la Loi sur les chemins de fer et d'autres lois, droits qui lui accordent incontestablement tous les pouvoirs de réglementation nécessaires pour empêcher la mise en place de services contraires aux principes énoncés dans la décision.

5. Liens entre les recettes et les coûts

Le rapport entre les recettes et les coûts de certains services de télécommunications a été l'une des grandes questions en litige au cours de l'audience. Le Conseil s'est refusé à trancher définitivement la question tant que l'enquête sur les coûts n'aura pas établi des méthodes d'évaluation appropriées, mais il a énoncé certaines conclusions préliminaires issues des témoignages entendus.

Essentiellement, le Conseil a conclu que même s'il est impossible d'évaluer la contribution exacte à l'égard du coût des installations locales utilisées conjointement par les divers services intercentraux de Bell, notamment MTS, WATS, les lignes privées classiques et les services de transmission de données, les témoignages révèlent que certains de ces derniers services ne contribuent pas dans une proportion équivalente à celle des services MTS et WATS, et que leur contribution est même parfois négligeable.

6. Établissement des tarifs en fonction des voies d'acheminement

Bell a soutenu que conformément à son principe d'établissement de prix uniformes, elle a élaboré pour le service interurbain un barème de tarifs calculés essentiellement en fonction des voies d'acheminement. Ainsi, les tarifs des services entre des points situés à distance égale sont les mêmes, indépendamment du volume de communications acheminées sur ces voies. Si la concurrence devait ramener les prix vers les coûts, a-t-on affirmé, le principe de la tarification en fonction des voies d'acheminement serait inévitablement abandonné.

Toutefois, on a concédé que l'existence même de services de lignes privées tels que le service local intercirconscriptions (FX), les lignes de jonction (TT), les lignes extérieures (OPX) et Telpak a effectivement provoqué une baisse des frais unitaires pour les usagers ayant un volume suffisant et des besoins localisés. Le Conseil voyait donc mal comment une concurrence accrue au niveau des lignes privées à fréquence vocale pourrait compromettre, plus que ce qu'avaient déjà créé les sociétés de téléphone elles-mêmes, le principe de l'établissement de prix uniformes.

7. Sélection de la meilleure part des marchés

Bell estimait que le phénomène de la sélection de la meilleure part des marchés serait une des conséquences néfastes de l'agrément de la requête. Ainsi, selon elle, la société de téléphone a le devoir d'offrir sans discrimination des services à toute sa région d'exploitation, y compris aux secteurs les moins rentables, tandis que le CNCP pourrait se permettre de choisir les régions auxquelles il offrirait ses services selon l'achalandage prévu.

Le Conseil a jugé que cette interprétation était fallacieuse car elle est contraire à l'obligation d'une société exploitante (y compris le CNCP lorsqu'il offre des services publics de téléphone et de messages) d'offrir à tous l'accès aux services à l'égard desquels il dispose d'un monopole, ce qui n'est pas toujours le cas lorsqu'il s'agit de services concurrentiels.

De l'avis du Conseil, que le fait d'offrir des services seulement là où la chose est rentable constitue ou non une sélection de la meilleure part des marchés, le RTT et CNCP le font tous deux pour les services concurrentiels, et l'on a jugé qu'ils respectaient tous deux les dispositions pertinentes de la Loi sur les chemins de fer.

8. Incidences sur d'autres sociétés de téléphone canadiennes

Le Conseil a noté que l'incidence prévue de 182,3 millions de dollars sur les recettes, avancée par le RTT, repose sur deux hypothèses: l'interconnexion se ferait à l'échelle du Canada et le CNCP serait autorisé à offrir un nouveau service unitaire concurrent. Ni l'une ni l'autre de ces hypothèses ne correspond à la réalité.

D'après les témoignages qu'il a entendus et au meilleur de sa connaissance, le Conseil a calculé que les autres sociétés de téléphone canadiennes risquaient de perdre une somme "négligeable" de 1,5 million de dollars au cours de la cinquième année d'interconnexion.

Même s'il fait état de ses préoccupations dans la décision qu'il a rendue, le CRTC a reconnu que les preuves soumises au cours de l'audience de CNCP et de Bell étaient insuffisantes et ne lui permettaient pas de déterminer de façon absolue les incidences futures de l'interconnexion. Par conséquent, il fait savoir qu'il assurerait un contrôle permanent de l'interconnexion, et à cette fin, il a ordonné au CNCP et à Bell Canada de lui soumettre des rapports tous les six mois.

Le Conseil a ordonné au CNCP de fournir les renseignements suivants:

- 1) le nombre de raccordements exigés et obtenus de Bell Canada
- 2) les montants que le CNCP doit payer à Bell
- 3) les revenus tirés par le CNCP des services entre centraux offerts à ses clients au moyen de raccordements de type 1^{*} ou 2^{*}
- 4) les revenus tirés par le CNCP des services téléphoniques par ligne privée et des services de transmission de données offerts à ses clients sur le territoire de Bell et ne nécessitant pas de raccordements de type 1 ni 2

* Un raccordement de "type 1" permet un accès direct aux services du CNCP par le biais des centres locaux de commutation de Bell Canada. Un raccordement de "type 2" décrit une situation dans laquelle les lignes de Bell et du CNCP sont reliées à un même dispositif (par exemple, un terminal ou un standard téléphonique).

- 5) un rapport dans lequel le CNCP fait état de ses prévisions à l'égard de l'utilisation des raccordements pour les services téléphoniques et la transmission des données
- 6) un rapport sur la disponibilité des services offerts à ses clients, services qui nécessitent un raccordement de types 1 ou 2, dans le territoire de Bell, et sur toute demande de service à laquelle la compagnie ne peut répondre dans un délai raisonnable, en donnant les raisons.

Par ailleurs, le CRTC a ordonné à Bell Canada de lui soumettre les renseignements suivants:

- 1) le nombre de raccordements que le CNCP a demandés et obtenus en vertu de l'ordonnance relative à l'interconnexion
- 2) les montants que le CNCP doit payer à Bell, en vertu de la présente ordonnance, ventilés selon les composantes de l'indemnité
- 3) les revenus obtenus du CNCP à l'égard des voies locales obtenues, autres que celles qui nécessitent des interconnexions de types 1 ou 2
- 4) les revenus que Bell a obtenus des services interurbains publics et planifiés, ainsi que des services téléphoniques par ligne privée et des services de transmission de données, ventilés selon la catégorie de service
- 5) un rapport dans lequel Bell fait état de ses prévisions à l'égard de l'utilisation des services entre centraux précisés pour les services téléphoniques et la transmission des données.

Jusqu'à maintenant, des rapports visant la période de dix-huit mois comprise entre le 1^{er} septembre 1979 et le 28 février 1981 ont été déposés.

Parce que, semble-t-il, leurs critères ne sont pas les mêmes, CNCP et Bell ont soumis des rapports qui ne concordent ni pour le nombre d'interconnexions demandées par le CNCP (384 contre 169) ni pour le nombre d'interconnexions obtenues (352 contre 150). Il y a en outre des différences quant à l'évaluation du montant que le CNCP doit verser à Bell. Le CNCP estime qu'il doit environ 86 000 dollars à Bell, tandis que le Bell évalue ce chiffre à environ 109 500 dollars.

Par ailleurs, le CNCP a versé à Bell environ 6,6 millions de dollars pour des voies autres que des raccordements de types 1 et 2 au cours de la même période de 18 mois. Le CNCP a fait savoir que ses recettes provenant de services intercentraux offerts à ses clients grâce à l'interconnexion s'élevaient à 631 000 dollars. Cette somme comprend le virement, aux comptes d'interconnection, d'un certain nombre de circuits téléphoniques par ligne privée de CN Rail qui existaient à la date d'entrée en vigueur de la décision 79-11 du CRTC et qu'exploitait le CNCP en vertu d'ententes distinctes avec Bell Canada.

Se fondant sur les renseignements fournis par ses clients au moment où fut rendue l'ordonnance, le CNCP estime que la plupart de ses raccordements de type 1 devaient servir à des fins de transmission des données, et que la plupart de ses raccordements de type 2 étaient destinés à des services téléphoniques. Bell a déclaré qu'il lui avait été impossible d'établir une méthode économique et fiable pour déterminer dans quelle proportion les raccordements servent à des fins de communications téléphoniques ou à des fins de transmission de données.

Les renseignements fournis jusqu'à présent au CRTC révèlent que le nombre de raccordements a été très restreint. De plus, les renseignements présentement disponibles laissent croire que sur le plan de leurs recettes respectives, Bell Canada n'a pas subi d'effets néfastes considérables et le CNCP n'a pas profité d'incidences favorables sensibles. Par conséquent, pratiquement aucune incidence de raccordement ne s'est encore manifestée.

Évaluation

La possibilité d'incidences entre administrations était une des principales inquiétudes qui animaient les ministres lorsqu'ils ont chargé le groupe de travail de contrôler l'interconnexion du CNCP et de Bell. Or, même si le groupe de travail n'a pas cherché à mesurer concrètement l'incidence de l'interconnexion du CNCP et de Bell à l'extérieur du territoire de Bell Canada, on peut raisonnablement conclure, si l'on en juge par l'expansion limitée du phénomène de l'interconnexion, que les autres grandes sociétés de téléphone n'ont pas subi une perte de recettes considérable. Tout semble donc laisser croire que les incidences de l'interconnexion de Bell et du CNCP entre administrations ont, jusqu'à présent, été minimales.

Il va de soi qu'on ne peut, à l'heure actuelle, prévoir quelles seront les conséquences probables de l'interconnexion. Au cours de l'audience, Bell Canada prévoyait des pertes de 235 millions de dollars à l'issue de la cinquième année d'interconnexion. Ces prévisions ne valent plus parce qu'elles étaient fondées sur des hypothèses qui avaient été établies avant la décision et qui ne correspondent pas aux conditions qui y ont été fixées. L'une de ces hypothèses voulait que le CNCP offre finalement un nouveau service unitaire qui ferait directement concurrence au service interrurbain public. Toutefois, dans sa requête, le CNCP n'envisageait nullement un service de ce genre, et la décision du CRTC comporte des restrictions qui empêchent la mise sur pied d'un pareil service. En outre, l'interconnexion n'a jusqu'à présent pas donné naissance à un concurrent sérieux pour le service interurbain public.

Dans la même optique, les autres sociétés de téléphone du RTT prévoyaient des pertes de l'ordre de 182 millions de dollars au cours de la cinquième année, en supposant la mise en place d'un nouveau service unitaire concurrent et en présumant que l'interconnexion serait autorisée à l'échelle du pays. En ce qui a trait à la seconde hypothèse, la décision 79-11 du CRTC visait uniquement le territoire de Bell Canada, et une autre partie du présent rapport traitera de l'interconnexion à l'extérieur du territoire de Bell Canada.

Il n'y a encore eu aucune incidence marquée sur les recettes, mais les fonctionnaires provinciaux* membres du groupe de travail estiment qu'il faudra continuer à compiler d'autres renseignements sur les points suivants:

Renseignements requis:

Utilisation à d'autres fins (substitution) des recettes provenant des tarifs payés pour les services interurbains unitaires publics

Tendances des structures de tarification

Part du marché

Coût direct de l'interconnexion

Problèmes techniques

"Pertes" résultant d'un mauvais usage

Répercussions sur les ententes tarifaires (débordement des compétences)

Portée (géographique) de la concurrence

Accessibilité des services raccordés

Par conséquent, les gouvernements provinciaux* estiment qu'il faut exercer un contrôle supplémentaire qui s'ajouterait au processus de contrôle auquel se livre le CRTC. Une des façons d'y parvenir consisterait à autoriser un comité spécial constitué de fonctionnaires gouvernementaux et (ou) de fonctionnaires chargés de la réglementation à se réunir semestriellement pour revoir les rapports provisoires du CRTC sur l'interconnexion et pour recueillir et étudier tout nouveau document sur les éléments déjà mentionnés.

* Sauf la Colombie-Britannique

Par conséquent,

LES FONCTIONNAIRES PROVINCIAUX* PRIENT LES MINISTRES DE LEUR FAIRE SAVOIR S'IL Y A LIEU D'EXERCER UN CONTRÔLE SUPPLÉMENTAIRE DANS L'OPTIQUE DE LA PROPOSITION ÉNONCÉE CI-DESSUS, LEQUEL S'AJOUTERAIT AU PROCESSUS DE CONTRÔLE DU CRTC.

Interconnexion avec d'autres sociétés de téléphone canadiennes

Au mois de juin 1981, les Télécommunications du CNCP n'avaient pas conclu d'accords semblables ou équivalents à ceux qui sont prescrits par le CRTC dans la décision Telecom 79-11 avec d'autres sociétés de téléphone canadiennes. La forme de toute interconnexion éventuelle du CNCP avec ces sociétés et le moment que l'on choisira pour l'effectuer auront une influence déterminante sur le plan de l'évaluation, à l'échelle du Canada, des avantages et des désavantages qui résulteront en fin de compte d'une plus grande concurrence dans le domaine des télécommunications. Le groupe de travail a donc recueilli à l'intention des ministres les renseignements suivants concernant les raccordements à des réseaux autres que celui de Bell.

Interconnexion de BC Tel et du CNCP

Une fois la décision Télécom 79-11 rendue, le CNCP a entrepris des démarches auprès de la BC Tel en vue de proposer à cette société une entente d'interconnexion identique. Or, étant donné que la BC Tel, qui estimait que les circonstances étaient quelque peu différentes par rapport à celles de Bell, et le CNCP n'ont pu parvenir à une entente quant aux conditions appropriées, le CNCP a demandé au CRTC de rendre une ordonnance entraînant l'interconnexion.

* Sauf la Colombie-Britannique

Le 8 mai 1980, le CRTC a émis un avis public précisant que BC Tel soutenait que le service local intercirconscriptions (FX), les lignes de jonction (TT) et les lignes extérieures (OPX) sont une forme de service interurbain unitaire public, par opposition aux services privés, et que BC Tel avait indiqué que ses taux pour les services en question avaient toujours été supérieurs aux taux des services de lignes privées. L'avis public faisait également état de l'affirmation du CNCP à l'effet que les politiques de prix que s'était elle-même données la société ne déchargeaient pas BC Tel de son obligation légale, en vertu de la Loi sur les chemins de fer, de fournir des installations convenables et suffisantes pour favoriser l'échange de télécommunications. Le CRTC a rejeté l'argument de BC Tel à l'effet que sa propre définition des services FX, TT, et OPX devait déterminer la forme et l'ampleur de l'interconnexion dans son cas, et il a exprimé l'avis qu'il appartient à BC Tel de démontrer pourquoi l'interconnexion avec le CNCP ne devrait pas être autorisée, mutatis mutandis, dans les conditions contenues dans la décision 79-11.

Aucune décision n'a encore été rendue dans cette affaire.

Les sociétés réglementées par les provinces

Tant avant qu'après que la décision Telecom 79-11 ne soit rendue, les Télécommunications du CNCP ont manifesté clairement l'intention d'obtenir l'interconnexion à l'échelle du Canada. En 1979, les Télécommunications du CNCP écrivaient aux principales sociétés de téléphone réglementées par les provinces pour leur demander de conclure des accords d'interconnexion. Jusqu'à présent, aucune société réglementée par une province n'a accepté l'interconnexion aux conditions proposées par le CNCP. Les réactions des sociétés provinciales variaient entre un refus catégorique et une acceptation à des conditions raisonnables relativement au niveau d'indemnisation, au genre de services d'interconnexion, et autres. Toutefois, le CNCP a clairement indiqué son

intention d'obtenir l'interconnexion avec toutes les sociétés de téléphone canadiennes aux mêmes conditions que celles qui ont été établies avec Bell Canada à la suite de la décision Telecom 79-11

Ni le CNCP ni aucune société exploitante réglementée par une province n'a soumis de demande officielle d'approbation d'une interconnexion à un organisme provincial de réglementation.

III LES SERVICES DE BASE

Dans le rapport que le groupe de travail a présenté en septembre 1979, les services de télécommunications de base ont été définis comme étant "les services qui sont réputés constituer les services de base par les gouvernements, et qui devraient être assurés à tous les Canadiens". La description des services qui constituent les services de télécommunications de base dans le contexte canadien a été considérée comme une façon appropriée d'aborder plusieurs questions de principe à caractère public dans ce domaine, notamment et surtout les questions relatives aux démarcations qu'il convient de faire entre les services de monopole et de concurrence offerts par l'industrie. Par conséquent, le groupe de travail a recommandé que les ministres des Communications:

- acceptent le principe de l'établissement d'un seuil minimum de services de télécommunications de base; et
- chargent le groupe de travail d'élaborer, pour leur gouverne, un seuil minimum.

En demandant aux ministres d'envisager l'établissement d'un seuil minimum de services de base, les fonctionnaires ont reconnu qu'il s'agissait là d'une formule qui servirait à fixer une norme ou un seuil national "susceptible de guider le choix des politiques fédérales et provinciales en ce qui a trait à la concurrence et à la structure de l'industrie", tout en permettant à chaque administration d'étoffer les services de base offerts sur son propre territoire. A titre d'exemple, on a présenté un certain nombre de possibilités de seuil de services.

A leur conférence d'octobre 1979, les ministres ont accepté les recommandations susmentionnées et ils ont chargé leurs fonctionnaires d'élaborer, pour leur gouverne, un seuil minimum de services. Pour donner suite à la demande des ministres, le groupe de travail a étudié et analysé les options proposées dans le rapport précédent, ainsi que d'autres seuils possibles, à la lumière de l'état actuel et de l'évolution de l'industrie canadienne des télécommunications. A l'issue de ces travaux, le groupe de travail est maintenant en mesure de recommander un seuil minimum national de services de communications qui sont réputés constituer des services de base et qui sont offerts à tous les Canadiens ou devraient l'être, compte tenu des facteurs économiques et techniques. Il est par conséquent recommandé que les services suivants constituent le seuil minimum.

1. L'accès aux services du réseau téléphonique bilatéral commuté pour les appels locaux et interurbains, jusqu'à quatre abonnés par ligne.
2. L'accès aux services du réseau de la Société Radio-Canada dans les deux langues officielles, et aux services d'autres réseaux nationaux.
3. L'accès, pour les entreprises, aux réseaux publics de transmission des données (par ex. Dataroute, Infodat, Infoswitch, Datapac).
4. L'accès aux services publics d'enregistrement des messages (par ex. télex, TWX, télégrammes).

Le groupe de travail recommande que:

LES MINISTRES ADOPTENT LA LISTE SUSMENTIONNÉE DE SERVICES COMME MINIMUM ACCEPTABLE, C.-A.-D. LE SEUIL MINIMUM DE SERVICES DE BASE, ET DE PLUS, QU'ILS ACCEPTENT D'ENCOURAGER, DANS LEURS ADMINISTRATIONS, LA MISE EN APPLICATION DE POLITIQUES VISANT À METTRE LE SEUIL MINIMUM DE SERVICES DE BASE À LA PORTÉE DE TOUS LES CANADIENS, COMPTE TENU DES FACTEURS ÉCONOMIQUES ET TECHNIQUES.

Tout en acceptant la liste de services de base établie par le groupe de travail, la plupart des provinces craignent que la recommandation aux ministres, telle que formulée, n'ait une portée trop restreinte. Ils ont soutenu que les gouvernements devaient convenir sans réserve que la liste actuelle est le seul minimum de services de télécommunications de base qui doivent être offerts à tous les Canadiens. Même si certains "facteurs économiques et techniques" peuvent influencer sur l'objectif d'offrir ces services de base à tous les Canadiens, il n'en demeure pas moins qu'il faut poursuivre cette politique sans restriction.

Il est en outre recommandé que:

LES MINISTRES CONVIENNENT DU PRINCIPE DE L'AMÉLIORATION DE LA NORME OU DU SEUIL MINIMUM NATIONAL, ET QU'ILS ENCOURAGENT CHAQUE FOIS QUE CELA EST POSSIBLE L'ÉLABORATION, DANS D'AUTRES ADMINISTRATIONS, DE POLITIQUES PUBLIQUES CONÇUES À CETTE FIN.

Les services suivants pourraient, à un moment donné, faire partie de la gamme des services de base, eu égard aux coûts et aux progrès technologiques:

- L'accès aux services régionaux ou provinciaux de programmation.
- L'accès, pour la population en général, aux réseaux publics de transmission des données.
- L'accès aux services de sécurité domestique et aux services électroniques de messages.
- L'accès aux services publics de renseignements informatisés.

Par conséquent, le groupe de travail recommande également que:

LES MINISTRES ACCEPTENT DE REVOIR LA DÉFINITION DU SEUIL MINIMUM DE SERVICES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS DE BASE ET DE LA MODIFIER S'IL Y A LIEU, EN FONCTION DES CONDITIONS TECHNOLOGIQUES, ÉCONOMIQUES ET SOCIALES.

IV LA DEMARCATION

Dans le rapport qu'il a préparé en septembre 1979 pour les ministres, le groupe de travail en venait à la conclusion qu'il faut disposer de beaucoup de renseignements avant de pouvoir traiter de la démarcation qu'il convient de faire entre les services de concurrence et de monopole offerts par l'industrie. Par conséquent, il a recommandé tout comme les ministres l'ont demandé à Toronto en octobre 1979, que des fonctionnaires "poursuivent leur étude sur la question de la démarcation, c'est-à-dire qu'ils définissent et recueillent les renseignements disponibles, et qu'ils commandent des travaux de recherche lorsque les renseignements sont insuffisants".

Au cours de ses travaux, le groupe a constaté que la question de la démarcation a une importance fondamentale pour l'élaboration de la politique relative à la concurrence et à la structure de l'industrie des télécommunications. Comme la technologie atténue de plus en plus la démarcation traditionnelle entre les services qui, au Canada, sont offerts en situation de monopole et ceux qui ne le sont pas, les autorités gouvernementales et les instances de réglementation se sentent de plus en plus pressées de résoudre la question de la démarcation. Toutefois, à l'heure actuelle, personne, à l'un ou l'autre niveau, n'a entrepris d'action commune afin d'aborder cette question à l'échelle nationale.

Bien qu'un travail préliminaire utile ait déjà été effectué, par exemple l'élaboration de la liste de services de base, le manque de temps et de ressources empêche le groupe de travail d'apporter une contribution plus approfondie sur la question de la démarcation.

Le groupe de travail recommande par conséquent que:

LES MINISTRES SONGENT À TRAVAILLER ENSEMBLE POUR
RÉGLER LE PROBLÈME DE LA DÉMARCATION

Si les ministres jugeaient souhaitable d'oeuvrer conjointement, le groupe de travail accepterait de mandater et de commander des études destinées:

- 1) à recueillir et à assimiler les études et les renseignements qui existent déjà
- 2) à définir les critères, les options, les avantages et les coûts sociaux, politiques, économiques et techniques de la définition des démarcations entre les services de l'industrie qui sont offerts en situation de monopole et ceux qui ne le sont pas.

V L'INTÉGRATION VERTICALE

L'intégration verticale des sociétés exploitantes de télécommunications et du fabricant fait partie de la réalité économique en Amérique du Nord depuis que le réseau Bell a acquis la Western Electric en 1881. A l'heure actuelle, il y a dans le secteur des télécommunications canadiennes Bell Canada qui est intégrée verticalement avec Northern Telecom, et B.C. Tel qui est intégrée verticalement à A.E.L. Microtel.

Les rapports de propriété qui existent entre les fabricants de dispositifs de télécommunications et les sociétés exploitantes au Canada pourraient éventuellement avoir des répercussions tant sur le secteur de la fabrication de matériel de télécommunications que sur la prestation et la réglementation des services de télécommunications.

Le rapport de septembre 1979 du groupe de travail sur la concurrence et la structure de l'industrie examinait la question de l'intégration verticale et recommandait que certains travaux soient entrepris pour renseigner les ministres sur la question de l'intégration verticale dans l'industrie canadienne des télécommunications. Un document portant sur trois des sept points soulevés dans le rapport de septembre 1979 a donc été rédigé. Ces trois points sont les suivants:

- La rentabilité de la concurrence dans l'industrie de la fabrication du matériel de télécommunications
- Les incidences au chapitre de la réglementation
- Les incidences relatives aux autres méthodes et politiques des compagnies de téléphone, comme le raccordement des terminaux.

Afin de présenter aux ministres tous les renseignements disponibles sur chacune de ces questions, on a passé en revue les travaux de l'enquête menée par la Commission sur les pratiques restrictives du commerce, et on a résumé ci-dessous quelques-unes des principales conclusions issues de cette enquête.

Les conclusions de la CPRC

Après une enquête de dix ans menée par le directeur des enquêtes et recherches de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, la Commission sur les pratiques restrictives du commerce entreprenait en juin 1977, en vertu de l'article 47 de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, une enquête sur "la fabrication, la production, la distribution, l'achat, la fourniture et la vente de systèmes de communications, de matériel de communication et de produits connexes".

Les audiences de la Commission ont été fondées sur un énoncé, communément appelé le Livre vert, présenté par le directeur. On peut juger de la domination de Bell Canada et de Northern Telecom sur le marché des télécommunications canadiennes par la place considérable qu'occupent les rapports d'intégration verticale de ces sociétés dans l'étude globale de l'industrie qui est contenue dans le Livre vert. La Commission avait pour mandat d'examiner les observations formulées dans le Livre vert ainsi que les témoignages présentés aux audiences, puis de présenter un rapport et des recommandations au ministre de la Consommation et des Corporations.

Suivant la procédure de l'enquête, le directeur et d'autres intéressés devaient présenter leurs témoignages, après quoi le groupe Bell-Northern était invité à présenter à son tour des témoignages en réfutation. Les audiences ont débuté le 19 septembre 1977 à Vancouver avec la déposition du directeur. En janvier 1980, la Commission avait parcouru le pays à plusieurs reprises et avait entendu de nombreux témoins dans la plupart des grandes villes canadiennes.

Bell-Northern a entrepris sa réfutation en janvier 1980, et l'on prévoit que les audiences se termineront au début de 1981.

La rentabilité de l'intégration

Le rapport du directeur, qui est à la source de l'enquête de la CPRC, soutenait qu'en accaparant la majeure partie du marché canadien des télécommunications par le truchement de l'intégration verticale, on avait retardé l'innovation sur le plan technique et limité l'essor de l'industrie canadienne de la fabrication de matériel de télécommunications.

Le Livre vert soutient en outre que le contrôle exercé par Bell Canada sur la politique des prix de Northern Telecom a placé ce fabricant dans une situation concurrentielle désavantageuse sur les marchés autres que celui de Bell, à un point tel que les contrats de fourniture ont empêché Northern de vendre à des prix inférieurs à ceux qui prévalent sur le marché de Bell. Les preuves présentées semblaient indiquer que Northern Telecom a constaté qu'elle devait vendre à des prix inférieurs à ceux du marché de Bell pour être compétitive sur les autres marchés.

Enfin, le rapport affirmait que le fait de ne pouvoir vendre au secteur de Bell, qui représente la majorité du marché, empêche de nouveaux fournisseurs de se lancer dans l'industrie canadienne de la fabrication de matériel de télécommunications. Les éventuels fournisseurs de terminaux de télécommunications ont particulièrement mis l'accent sur les avantages qu'entraînerait la libéralisation de la concurrence et de l'accès au marché des terminaux pouvant être raccordés aux réseaux verticalement intégrés. Le groupe Bell-Northern a convenu, dans son exposé à la CPRC, que le marché du matériel de télécommunications de Bell exclut pratiquement tous les fournisseurs, sauf Northern Telecom. Toutefois, Bell a affirmé qu'une intégration verticale aussi restrictive est avantageuse pour l'industrie canadienne de la fabrication de matériel de télécommunications, parce qu'elle permet de réaliser des économies d'échelle dans la recherche et le développement ainsi que dans la fabrication, en plus d'assurer l'uniformité du réseau et la stabilité de l'industrie.

La réfutation de Bell-Northern soulignait que la politique d'achats préférentielle suivie par la majorité des entreprises de télécommunications nationalisées à l'extérieur de l'Amérique du Nord démontre que l'intégration verticale dans l'industrie des télécommunications reçoit un assentiment implicite ou explicite partout dans le monde. Bell affirme, de concert avec le président de A.E.L. Microtel, que l'Europe et le Japon ont accordé une grande importance à la mise en place d'une capacité de production nationale et qu'ils ont réussi à restreindre l'achat de matériel de fabrication étrangère par leurs sociétés exploitantes.

Bell a ajouté que son service de conception des produits (Recherches Bell-Northern), qui est intégré verticalement, est à l'avant-garde de la souveraineté technologique de l'industrie canadienne des télécommunications. Ce service dispose de moyens de recherches et de conception de produits parmi les meilleurs au monde. L'évaluation tripartite des possibilités de recherche et de développement, au sein du groupe Bell-Northern, a permis la découverte de techniques prometteuses et la création de produits innovateurs, dans le respect intégral des préoccupations techniques et économiques des entreprises de fabrication et d'exploitation, notamment sur le plan des ressources, de la compatibilité du réseau et des besoins des consommateurs.

Bell a également affirmé que Northern Telecom profite de son intégration verticale. En effet, la garantie que représente le marché intérieur de Bell a assuré à Northern Telecom la stabilité financière nécessaire pour s'engager avec succès dans la concurrence internationale.

Enfin, Bell a fait valoir, dans son témoignage, que s'il n'y avait pas d'intégration verticale ou une politique restrictive de raccordement de terminaux, les seuls fournisseurs qui pourraient logiquement faire concurrence à Northern Telecom sont les grands fabricants américains et étrangers, qui ont pour la plupart de solides marchés intérieurs protégés par des barrières tarifaires et non tarifaires.

Les incidences au chapitre de la réglementation

Le directeur a laissé entendre au cours des audiences de la CPRC que l'existence d'un fournisseur intégré verticalement mais non réglementé rend la réglementation d'une société exploitante plus difficile parce que l'organisme de réglementation doit s'assurer que la société ne dissimule pas dans le processus de fabrication des profits issus de son monopole. Parmi les moyens que pourraient utiliser les entreprises intégrées verticalement pour accroître les profits engendrés par les services de télécommunications qu'elles offrent en monopole, citons le gonflement des tarifs de base, le versement de frais exagérés pour le transfert de matériel et l'inefficacité technologique.

En réponse à ces allégations, Bell a soutenu que la clause du prix de faveur inscrite dans son contrat d'approvisionnement avec Northern Telecom démontre que Bell Canada paie un prix de transfert raisonnable à Northern pour le matériel qu'elle utilise sur son réseau. Le contrat d'approvisionnement stipule que le prix fixé par Northern pour le matériel fourni à Bell ne doit pas être supérieur à celui qu'elle réclame des autres acheteurs au Canada.

Afin d'être en mesure de convaincre les organismes de réglementation qu'elle a obtenu un prix de faveur et que le prix du matériel a été raisonnable, Bell a effectué des comparaisons et a vérifié à chaque année les prix de Northern Telecom.

Dans une décision rendue en mai 1966, la Commission canadienne des transports a présenté une analyse approfondie des rapports entre Bell et Northern. On a constaté alors que le rendement des investissements consacrés par Northern Electric à ses transactions avec Bell était inférieur à celui des investissements qu'elle affectait à d'autres clients. En outre, le rendement des transactions avec Bell

à ce moment-là a été jugé raisonnable. Par la suite, presque toutes les décisions relatives aux tarifs de Bell Canada ont fait état des rapports entre Bell et Northern.

Dans un rapport présenté en 1974 à l'issue d'une enquête de la Commission canadienne des transports sur le prix de revient des services de télécommunications, les experts-conseils concluaient que l'utilité des comparaisons de prix effectuées par Bell était restreinte par la concentration du marché, l'hétérogénéité du produit et le fait qu'il est difficile de répartir le coût de l'utilisation d'installations communes entre les divers partenaires dans une organisation intégrée verticalement. On laissait également entendre qu'il serait préférable de régler le problème des prix de transfert en réduisant le degré d'intégration verticale plutôt qu'en adoptant des règlements plus efficaces, car non seulement cette dernière formule alourdirait-elle le fardeau des organismes de réglementation, mais elle nuirait en outre au rendement du fabricant fournisseur.

Au début des années 70, au cours des audiences relatives à la British Columbia Telephone Company, certains ont manifesté la crainte que la société exploitante n'ait pas obtenu le meilleur matériel au meilleur prix de la société de fabrication qui lui est affiliée, étant donné que la British Columbia Telephone Company et l'Automatic Electric Canada étaient toutes deux des filiales de la GTE, de Stamford (Connecticut). En 1974, le ministre fédéral des Communications effectuait une enquête sur les politiques d'achat de B.C. Tel et sur ses relations avec les entreprises de fabrication de la GTE. Le rapport de l'enquête laissait entendre que les politiques d'achat de B.C. Tel avaient effectivement été influencées par ses liens de propriété.

En 1979, B.C. Tel demandait au CRTC la permission d'acquérir une part de la société de fabrication affiliée à la GTE, Automatic Electric Canada, et de sa filiale, Lenkurt Electric Canada. En septembre de la même année, le CRTC approuvait la requête, avec plusieurs garanties destinées à protéger les abonnés de la société de télécommunications réglementée de toute conséquence néfaste pouvant résulter de cette acquisition. Ces garanties étaient essentiellement d'ordre financier et visaient à faire en sorte que B.C. Tel retire un rendement convenable de son investissement dans les sociétés de fabrication en question.

Au cours des audiences de la CPRC, l'étude a porté sur les méthodes d'achat des trois sociétés de téléphone des Prairies qui n'ont aucun lien vertical avec de grandes entreprises de fabrication. On a constaté que ces sociétés ont tendance à recourir à des appels d'offres concurrentiels pour leurs achats de matériel, mais que cette formule ne leur assure pas toujours des prix inférieurs à ceux qu'obtiennent les entreprises intégrées verticalement qui ont un accord préférentiel avec un fournisseur.

Les incidences relatives aux autres méthodes et politiques des compagnies de téléphone, comme le raccordement des terminaux

Un nombre considérable de témoignages présentés au cours des audiences de la CPRC laissaient entendre que parmi les diverses options visant à accroître la concurrence dans l'industrie canadienne de la fabrication de matériel de télécommunications, un assouplissement des règles de raccordement des terminaux constituerait une solution de rechange acceptable par rapport à la dépossession. Les témoins ont fait allusion à l'expérience américaine, affirmant que l'assouplissement des règles de raccordement des terminaux a accru la concurrence, et qu'elle a par le fait même élargi la gamme de produits, de services et de prix.

Bell a laissé entendre en juin 1980, devant la CPRC, que pour envisager d'établir un réseau dans lequel les clients seraient propriétaires des terminaux, il est essentiel de se pencher d'abord sur les éléments suivants:

1. Les incidences éventuelles sur les recettes dont ont besoin les sociétés de télécommunications.
2. Les conséquences pour l'industrie canadienne de la fabrication au chapitre de l'emploi, de la balance commerciale, des dépenses consacrées à la recherche et au développement, et à la souveraineté technologique.
3. Les incidences éventuelles sur la concurrence que les sociétés de télécommunications seront équitablement en mesure de livrer, directement ou par l'entremise d'une filiale, à d'autres fournisseurs de matériel.

4. Les incidences éventuelles sur la planification et la coordination que les sociétés de télécommunications pourront exercer sur l'évolution technologique du réseau.
5. Les conséquences pour la protection de l'intégrité technique du réseau.

Analyse et conclusions

La rentabilité

Dans l'industrie canadienne des télécommunications, il existe à l'heure actuelle deux sociétés de téléphone, soit Bell et B.C. Tel, qui sont intégrées verticalement avec des sociétés de fabrication. Les organismes de réglementation sont très conscients depuis de nombreuses années des problèmes de prix que peuvent susciter de par leur nature même les sociétés intégrées verticalement. On se demande encore si les règlements pourraient prévoir des vérifications et des conditions satisfaisantes grâce auxquelles un organisme de réglementation serait en mesure de contrôler convenablement les modalités de transfert.

Aux problèmes qui peuvent poser les transferts s'ajoute la crainte que l'intégration verticale n'ait tendance à limiter les genres de produits achetés par la société exploitante à ceux qui sont offerts par le fabricant affilié. Cela peut freiner l'innovation technologique, limiter la variété de produits et de services offerts aux abonnés, et entraver la mise sur pied de nouvelles entreprises de fabrication de matériel de télécommunications au Canada.

Les incidences au chapitre de la réglementation

La question des incidences de l'intégration verticale sur la réglementation des sociétés exploitantes revient sur le tapis

depuis plusieurs dizaines d'années au cours des audiences sur les sociétés réglementées par le gouvernement fédéral. On craint que les abonnés aux services monopolistiques n'assument ainsi ce qu'il en coûte à la société exploitante pour être propriétaire d'une filiale de fabrication.

Les témoignages présentés aux audiences de la CPRC relativement aux prix de transfert à l'intérieur des complexes de télécommunications intégrés verticalement ne reposaient pas sur une quantité suffisante de données empiriques concluantes. On constate principalement qu'un certain nombre de fournisseurs non intégrés ne peuvent solliciter avec succès des ventes dans les marchés contrôlés par des sociétés canadiennes intégrées verticalement.

Les incidences relatives aux autres méthodes des compagnies de téléphone

Les deux sociétés de télécommunications canadiennes intégrées verticalement ont laissé entendre à différentes occasions qu'il leur faudrait récupérer sur les autres tarifs la perte de recettes qu'entraînerait l'assouplissement des règles de raccordement des terminaux, afin de maintenir les taux de rendement approuvé par l'organisme de réglementation. Bell accepterait comme solution que l'on augmente les tarifs locaux, ou encore que l'on fixe une prime d'accès au réseau pour les abonnés qui raccorderaient des dispositifs n'appartenant pas à Bell.

Certains ont manifesté la crainte qu'une augmentation des tarifs interurbains pour compenser la perte de recettes résultant du raccordement des terminaux n'attire des pressions concurrentielles de la part des entreprises privées et publiques qui offrent une solution de rechange au service téléphonique interurbain actuel. L'adoption d'une politique plus souple à l'égard

du raccordement des terminaux exigerait également qu'on établisse d'abord des normes et un processus de certification pour garantir l'intégrité du réseau.

Recommandation

Compte tenu du travail de longue haleine mené par la Commission sur les pratiques restrictives du commerce, lequel a produit jusqu'à présent quelque 30 000 pages de transcriptions et un nombre comparable de documents de fond, il semble inutile que le groupe de travail entreprenne une autre étude et présente un autre rapport dans ce domaine.

Le groupe de travail recommande plutôt que:

L'ON CONTINUE DE SUIVRE L'ÉVOLUTION DE
L'ENQUÊTE DE LA CPRC, ET QUE LES MINISTRES
SOIENT TENUS AU COURANT DES POINTS SAILLANTS
DES DÉPOSITIONS.

Dans la même veine que la recommandation du groupe de travail sur les incidences sur l'industrie, le groupe de travail recommande que:

LES MINISTRES CONVIENNENT DE L'IMPORTANCE QUE REVÊT
L'INCIDENCE DE L'INTÉGRATION VERTICALE DE L'INDUSTRIE
CANADIENNE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS, ET QUE POUR CETTE
RAISON, CETTE QUESTION DOIT ÊTRE ÉTUDIÉE DANS L'OPTIQUE
DES OBJECTIFS DES POLITIQUES RELATIVES AUX COMMUNICA-
TIONS, À L'INDUSTRIE ET À LA CONCURRENCE EN GÉNÉRAL;
et que

LES MINISTRES ENVISAGENT L'OPPORTUNITÉ DE FAIRE CON-
NAÎTRE LEURS IDÉES QUANT À CETTE QUESTION SUR LES
TRIBUNES LES PLUS APPROPRIÉES.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Le groupe de travail recommande que:

1. LES MINISTRES FAVORISENT LA PARTICIPATION ACTIVE DE TOUS LES RESPONSABLES DE LA RÉGLEMENTATION AUX TRAVAUX DE CAMPUT.
2. LES MINISTRES ÉTUDIENT LE PRINCIPE DE LA CRÉATION D'UNE ORGANISATION DE RÉGLEMENTATION MIXTE ET QU'ADVENANT QU'ILS L'ACCEPTENT, ON EFFECTUE UNE ANALYSE JURIDIQUE DÉTAILLÉE DES FONDEMENTS LÉGISLATIFS QUI POURRAIENT SERVIR À LA MISE SUR PIED D'UNE PAREILLE ORGANISATION.
3. LES MINISTRES ENCOURAGENT LEURS INSTANCES DE RÉGLEMENTATION RESPECTIVES À AVOIR RECOURS AU PRINCIPE DU COMITÉ DE FONCTIONNAIRES RESPONSABLES DE LA RÉGLEMENTATION CHAQUE FOIS QU'IL CONVIENT DE LE FAIRE.
4. LES MINISTRES ÉTUDIENT LE PRINCIPE DE LA REORGANISATION DU CRTC EN CE QUI CONCERNE LA TÉLÉVISION PAR CÂBLE.
5. LES MINISTRES FASSENT SAVOIR AU GROUPE DE TRAVAIL S'IL DOIT POURSUIVRE SES TRAVAUX SUR LE RAJUSTEMENT DES RÔLES ET DES RESPONSABILITÉS.
6. LES MINISTRES ADOPTENT LA LISTE DE SERVICES DU GROUPE DE TRAVAIL COMME MINIMUM ACCEPTABLE, C.-À.-D. LE SEUIL MINIMUM DE SERVICES DE BASE, ET DE PLUS, QU'ILS ACCEPTENT D'ENCOURAGER, DANS LEURS ADMINISTRATIONS, LA MISE EN APPLICATION DE POLITIQUES VISANT À METTRE LE SEUIL MINIMUM DE SERVICES DE BASE À LA PORTÉE DE TOUS LES CANADIENS, COMPTE TENU DES FACTEURS ÉCONOMIQUES ET TECHNIQUES.

7. LES MINISTRES CONVIENNENT DU PRINCIPE DE L'AMÉLIORATION DE LA NORME OU DU SEUIL MINIMUM NATIONAL, ET QU'ILS ENCOURAGENT CHAQUE FOIS QUE CELA EST POSSIBLE L'ÉLABORATION, DANS D'AUTRES ADMINISTRATIONS, DE POLITIQUES PUBLIQUES CONÇUES À CETTE FIN.
8. LES MINISTRES ACCEPTENT DE REVOIR LA DÉFINITION DU SEUIL MINIMUM DE SERVICES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS DE BASE ET DE LA MODIFIER S'IL Y A LIEU, EN FONCTION DES CONDITIONS TECHNOLOGIQUES, ÉCONOMIQUES ET SOCIALES.
9. LES MINISTRES SONGENT À TRAVAILLER ENSEMBLE POUR RÉGLER LE PROBLÈME DE LA DÉMARCATIION.
10. L'ON CONTINUE DE SUIVRE L'ÉVOLUTION DE L'ENQUÊTE DE LA CPRC, ET QUE LES MINISTRES SOIENT TENUS AU COURANT DES POINTS SAILLANTS DES DÉPOSITIONS.
11. LES MINISTRES CONVIENNENT DE L'IMPORTANCE QUE REVÊT L'INCIDENCE DE L'INTÉGRATION VERTICALE DE L'INDUSTRIE CANADIENNE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS, ET QUE POUR CETTE RAISON, CETTE QUESTION DOIT ÊTRE ÉTUDIÉE DANS L'OPTIQUE DES OBJECTIFS DES POLITIQUES RELATIVES AUX COMMUNICATIONS, À L'INDUSTRIE ET À LA CONCURRENCE EN GÉNÉRAL.
12. LES MINISTRES ENVISAGENT L'OPPORTUNITÉ DE FAIRE CONNAÎTRE LEURS IDÉES QUANT À CETTE QUESTION SUR LES TRIBUNES LES PLUS APPROPRIÉES.

De plus,

LES FONCTIONNAIRES PROVINCIAUX* PRIENT LES MINISTRES DE LEUR FAIRE SAVOIR S'IL Y A LIEU D'EXERCER UN

* Sauf la Colombie-Britannique

CONTRÔLE SUPPLÉMENTAIRE DANS L'OPTIQUE DE LA PROPOSITION PROVINCIALE ÉNONCÉE DANS LE PRÉSENT RAPPORT, LEQUEL S'AJOUTERAIT AU PROCESSUS DE CONTRÔLE DU CRTC.

DOCUMENT: 830-103/005

FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE
OF
MINISTERS OF COMMUNICATIONS

Report of the Federal-Provincial
Working Group on Cable Delegation



Winnipeg, Manitoba
September 9-10, 1981

REPORT OF THE WORKING GROUP ON CABLE DELEGATION

TABLE OF CONTENTS

	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1
II. CONCERNS OF GOVERNMENTS RESPECTING THE DELEGATION OF AUTHORITY OVER CABLE	3
. Provincial Concerns	3
- Background	
- Specific Provincial Concerns Respecting Delegation	
. Federal Concerns	6
- Background	
- Specific Federal Concerns Respecting Delegation	
III. INDUSTRY CONCERNS	12
. Background	12
. Summary of Industry Views	12
1) Canadian Cable Television Association (CCTA)	12
ii) Cable Television Association of Alberta (CTAA)	15
iii) Saskatchewan Cable Television Association (SCTA)	17
iv) Association of Cable Operators of Manitoba (ACDM)	18
v) Ontario Cable Telecommunications Association (OCTA)	18
vi) Atlantic Region of the Canadian Cable Television Association	20
vii) Canadian Association of Broadcasters (CAB)	20
viii) Canadian Telecommunications Carriers Association (CTCA)	22
ix) CNCP Telecommunications	22

	<u>Page</u>
IV. OBJECTIVES	24
. Background	
. List of Objectives	
V. ASPECTS OF CABLE TELEVISION	26
VI. MECHANISMS FOR DELEGATION	27
. Delegation Arrangements	27
A. Administrative Authority	
B. Administrative, plus Regulation-Making Authority	
C. Administrative, plus Regulation-Making, plus Policy-Making Authority	
. Legislative Procedures	29
VII. FEDERAL CONDITIONS	30
VIII. PROVINCIAL PROPOSAL AND FEDERAL REACTION	33
IX. SUMMARY AND CONCLUSIONS	39

APPENDICES

Annex I	- Background Notes Respecting Regulatory Authority over Cable Prepared by Federal officials
Annex II	- Aspects of Cable Currently Regulated by the Federal Government
Annex III	- Provincial List of Aspects of Cable Televisic and Partitioning of Responsibilities
Annex IV	- Other Objectives

I. INTRODUCTION

At the Federal-Provincial Conference of Communications Ministers in Toronto on October 16, 1979, most Provincial Ministers agreed that authority over the licensing and regulation of cable distribution systems should be Provincial and the Federal Minister agreed that responsibilities in this area should be formally delegated to those Provinces who so wish. Ministers instructed a Working Group of officials "to develop specific proposals for ministers...regarding means of delegating authority over cable distribution systems to the Provinces, following passage of the Federal legislation, in a manner that satisfies federal and provincial concerns as well as those of the industry".

At a meeting of senior communications officials in Vancouver on November 27-28, 1979, there was disagreement between Federal and Provincial officials concerning the interpretation of the instructions of Ministers to the Working Group. Federal officials expressed the opinion that the entire field of cable should be discussed including "closed circuit" systems and services, which might involve delegation from Provinces to the Federal Government (e.g. of regulatory authority over programming on closed circuit systems). Provinces disagreed, pointing out that the Ministers in Toronto instructed the Working Group to consider specifically the delegation of regulatory authority from the Federal to the Provincial Governments. These differences could not be resolved. However, in the interest of making progress, the Working Group subsequently restricted their deliberations to the delegation of federal authority to the Provinces.

The Working Group on Cable Delegation met on seven occasions. All Governments were represented except that of Quebec. At the Ministerial Meeting, Quebec had stated that it "was disappointed at the Federal Government's stand on this issue, and was not able to confirm its participation in this new Working Group". Subsequently, Quebec confirmed

As agreed among senior officials in Vancouver in November, the Working Group examined the following matters:

- aspects of cable distribution subject to regulation;
- the concerns of government and of industry (as expressed in representations to the Working Group) relating to the delegation of regulatory authority over cable distribution systems;
- the partitioning of regulatory responsibility;
- appropriate mechanisms for delegation.

As directed by the Ministers, the Working Group formally invited industry representatives to express their views on how best to effect the delegation of authority over cable distribution systems. Presentations were made by:

- Provincial cable associations of Alberta, Manitoba, Ontario and Saskatchewan;
- The Canadian Cable Television Association (CCTA), including representatives from the Pacific Region and the Atlantic Region;
- The Canadian Association of Broadcasters (CAB); and
- The Canadian Telecommunications Carriers Association (CTCA).

Written submissions were also received from:

- The Nova Scotia Cable Television Operators Association; and
- CNCF Telecommunications.

A summary of industry views is included in this Report.

II. CONCERNS OF GOVERNMENTS RESPECTING THE DELEGATION OF AUTHORITY OVER CABLE

Governments were asked to submit their concerns relating to the delegation of regulatory authority over cable distribution systems as a basis for considering and evaluating various delegation arrangements. The concerns of both orders of government are set out in the following sections of the report.

Provincial Concerns

A consensus of Provincial Government concerns was developed including both Process and Policy concerns as set out below:

Background:

Since 1973, a number of provincial governments have indicated their concerns with respect to the manner of federal regulation of cable television, and have viewed a realignment of roles and responsibilities with respect to cable as one possible means of meeting these concerns. Specifically, the Provinces have perceived that federal communications policies and regulations with respect to cable television do not take sufficient account of local, community, and consumer needs in such areas as the introduction of new services. Furthermore, federal cable policies have on occasion interfered with the effective implementation of provincial policies and priorities such as extension of service. Finally, some federal cable policies have effectively frustrated industry initiatives and attempts to offer consumers a wide range of services. Based on these common perceptions, nine provinces have participated in these multilateral discussions for the purpose of arriving at a transfer of authority over cable to the Provinces.

Specific Provincial Concerns Respecting Delegation:

During the course of the delegation discussions, the Provinces developed an agreed list of concerns against which to assess proposals drafted for Ministers' consideration. The broad frame of reference for the Provinces was that the provincial governments exercise sufficient authority to ensure effective regulation and be provided with sufficient scope to ensure the effective implementation of provincial policies. The Provinces also agreed that there should be clear lines of accountability with no two-tier regulation. Policy concerns include the determination of the overall role and structure of the cable industry, the extension of services, consumer and community needs, and the encouragement of educational and local/regional cultural expression. The Provinces recognize a role for the federal government in maintaining the integrity of the Canadian cultural identity and have indicated their intention to accommodate the federal interest in this regard.

A. Process Concerns:

1. Effective Regulation and Policies

A delegation agreement must transfer sufficient powers to the provinces to enable provincial regulators to regulate effectively. Substantive authority should be exercised at the provincial level rather than divided between the two levels of government in order that regulations be consistent and coordinated. An agreement must be of sufficient substance to warrant a transfer of responsibility.

A delegation agreement must give provincial governments sufficient scope for their policies toward cable distribution systems to be effective. The Provinces are not contemplating an arrangement whereby they simply have increased input into federal policies. They wish to be able to implement with respect to cable television their regional economic development strategies and priorities as well as social and cultural policies.

2. Accountability

A delegation agreement must set out a shift of responsibility which is publicly visible and ensure clear lines of accountability for the benefit of both industry and consumers. There must be no doubt on the part of industry and subscribers as to which level of government is regulating and to whom to turn with problems and inquiries.

3. Single Tier Regulation

A delegation agreement must be effected without two-tier regulation. It is considered by Provincial Governments that two-tier regulation could put an unnecessary financial and administrative burden on the industry and on the subscriber, and could result in duplicative administrative mechanisms. There should therefore be minimum entanglement of responsibilities of the two levels of government and a framework providing for single tier regulation of the industry.

3. Policy Concerns:

4. The Role and Structure of the Cable Industry

Delegation should ensure that the Provinces possess effective authority to determine within their geographic boundaries and according to their needs and situations, the role and structure of the cable industry. This would include such matters as the integration of distribution technologies, facilities and services and the competitive role of cable distribution systems in the provision of "non-broadcasting" services. Only if the provincial regulator has authority to establish a broad policy framework for the development of the industry will the industry be able to reach its full potential consistent with provincial priorities.

5. Extension of Cable Services

Delegation should ensure that the Provinces exercise effective authority over those economic and financial aspects of the cable industry sufficient to achieve the maximum extension of cable services within their boundaries. This could include such matters as rate corporata financial structures, and cable TV-carrier contractual relationships.

6. Consumer and Local Needs

Delegation should ensure that the provinces exercise effective authority over those operational aspects of the industry necessary to ensure that cable services are sensitive to consumer needs and the interests of local communities. This includes such matters as consumer service problems and franchise boundaries.

7. Local/Regional Cultural Expression

Delegation should ensure that the Provinces have effective authority over services on cable distribution systems to the extent that these services encourage and promote educational and local/regional cultural and informational expression. The Provinces recognize the importance and potential of cable services with respect to local and regional identities. Cable must be permitted to develop as a vehicle for the expression of these identities.

8. Canadian Cultural Identity

Delegation should ensure that the Provinces play an effective role in maintaining the integrity of the Canadian cultural identity and that they accommodate the federal interest in such matters. The legitimate federal concern in matters of truly national dimension should be recognized.

9. Provincial Constitutional Responsibilities

Delegation should ensure that provincial legislation and guidelines prevail in areas which clearly pertain to provincial constitutional responsibility (e.g., education, consumer protection, liquor advertising and other such fields).

Federal Concerns

Federal officials also outlined a series of concerns of the Federal Government respecting cable delegation.

Background:

While indicating in recent years a willingness to discuss sharing arrangements with the Provinces, federal officials noted that the Federal Government has consistently made clear that a number of basic concerns

would have to be met before any delegation agreement could be given effect. Some of these concerns on cable were outlined in the Gray Paper and were the subject of discussion in 1975. Since that time, certain bilateral discussions have continued respecting cable delegation, and cable television has recently been a subject of constitutional discussions at First Ministers' Conferences between 1978 and 1980.

Specific Federal Concerns Respecting Delegation

The Federal Government to date has envisaged that any intergovernmental sharing of regulatory authority over cable would take place within an overall legislative and regulatory framework. Such a jurisdictional framework would provide for federal and/or provincial regulatory bodies to exercise sufficient and effective authority over certain aspects of cable operations, while ensuring that federal concerns are met. Annex I entitled "Background Notes Respecting Regulatory Authority over Cable Prepared by Federal officials" provides additional information respecting the development of cable, the regulation of cable, and a summary of relevant views and discussions in recent years respecting regulatory authority over cable.

Specifically, cable systems should continue to distribute programming from the national networks as well as local, regional and provincial programming. Cable systems should safeguard the strength of the Canadian broadcasting system, foster Canadian program production, widen the range of programming and information services available to Canadian consumers and businesses, permit access to cable channels by program suppliers and users

3

and promote the development and use of such two-way technologies as Telidon, encourage maximum freedom of expression, stimulate east-west communication flows and the interchange of views among the various regions of Canada. For this to happen it must operate within a regulatory climate which allows the industry to reach its potential with some assurance about the future.

1. Process Concerns

Any delegation arrangement should be developed through an open process and permit effective input from the industry and other interested parties, and seek to accommodate the serious reservations and widespread concerns expressed by industry.

Any delegation must be accomplished such that a smooth and timely transition of responsibilities is ensured.

2. Broadcasting (Section 8-12 of Annex II)

Delegation must not in any way detract from the federal Government's mandate to meet the objectives contained in the Broadcasting Act. Specifically, delegation must guarantee that federal rules are respected concerning:

- a) access to cable on a priority basis of over-the-air broadcast services authorized by the CRTC (local, regional and national) and any other federally authorized services that may be designed to be in the national public interest (e.g., CBC II, House of Commons);
- b) the distribution of foreign broadcast-related services;
- c) specialized programming (non-broadcast or closed-circuit services) including sports, movies, children's programs, religious programs, Home Box Office, Showtime, etc. and which might compete with and could have an adverse effect on conventional broadcasting services, especially if supported by advertising; and,

- d) communications services of a non-programming nature including burglar, medical, fire alarm and other home and business services in order to satisfy federal concerns relating to broadcasting including priority of carriage, advertising and cross-subsidy.

3. Technical Matters (Section 5 of Annex II)

Delegation is not contemplated for any DOC responsibilities identified in Section A-5 of the Annex relating to technical matters. All the components of the country's telecommunication infrastructure must be fully compatible -- both in national and international terms

4. Ownership (Section 1 of Annex II)

Delegation must ensure that cable undertakings are effectively owned and controlled by Canadians

Delegation should ensure that the diversity, balance and quality in programming objectives set out in the Broadcasting Act are not jeopardized by common ownership of television and cable television, as judged on a case-by-case basis.

5. Public Interest (Section 3(a) of Annex II)

Delegation should result in a simple and clear regulatory system such that the public will understand who has effective decision-making powers. The resulting regulatory structure should ensure a timely and equitable process such that consumers are not detrimentally affected.

Delegation must ensure that costs to licensees are not increased as a direct consequence of delegation.

6. Provincial Legislation and Regulatory Process (Section 11 of Annex II)

Delegation must only take place after any required provincial legislation is in place so as not to disrupt the continued orderly development of cable.

Delegation must provide for regulation by a provincial agency independent of the provincial government and ensure that required cable expertise is established within the provincial agency.

Delegation should guarantee a timely and equitable regulatory process and ensure that licencees and other interested parties are given notice of and a reasonable opportunity to comment on proposed regulations and amendments to regulations. Particular care will have to be exercised to reconcile possible conflicts between carriers and cable operators in provision of service.

Cable/Carrier Relationship

Delegation should ensure, to the extent competitive services are regulated, that the cable and carriers industries are permitted to compete on equal terms, so as to ensure their optimum development.

The growth of the cable industry and its potential ability to compete with the established carriers has important implications, both positive and negative, for the continued orderly development of telecommunications in Canada. The constraints imposed on that relationship must be subject to national considerations.

7. Regulatory Overlap

Delegation must minimize any regulatory overlap and provide for a clear identification of specific areas of exclusive and joint involvement by each level of government. The same aspect of cable should not be subject to regulation by both levels of government.

8. Guarantees for Existing Licencees

Delegation agreements should set out guarantees applicable to existing licencees.

9. Licence Fees (Section 3(b) of Annex II)

Delegation agreements must ensure that licence fees are just and reasonable.

10. Ownership of Facilities

Delegation agreements should clearly specify any conditions respecting ownership of facilities.
(Section 2 of Annex II)

Delegation should ensure application of any federal rules dealing with interprovincial and international interconnection of cable systems. (Section 4 of Annex II)

11. Consultation

Delegation should provide for mechanisms to ensure consultation and cooperation between governments, and between governments and industry.

12. Review and Amendment

Delegation should be subject to mandatory review, and subsequent amendment as required, at stipulated intervals and in consultation with industry.

III. INDUSTRY CONCERNS

Background

The industry associations showed, in both their oral and written representations, a great willingness to make a significant contribution to the deliberations of the Working Group. Members of the Working Group were impressed with the quality and depth of presentations by industry associations and were appreciative of their thoughtful and constructive suggestions.

Industry associations expressed their views and concerns on a broad range of matters including cable delegation and related policy matters, and these views were of interest to all governments represented on the Working Group. Because Ministers had instructed officials to develop proposals "regarding means of delegating authority over cable distribution systems to the provinces", the Working Group paid particular attention to those industry concerns which suggested how delegation could best be implemented. The federal officials felt that attention should not be limited to the "means" but that it was essential to be mindful of the concerns expressed by many industry associations as to whether or not it was advisable to have any delegation arrangements.

Summary of Industry Views

1) Canadian Cable Television Association (CCTA)

The Canadian Cable Television Association noted that differences existed amongst its membership and that this divergence of opinion was not only found between provinces but within provinces. Consequently, the Association felt that, as a national association of some 311 members, it was not possible to provide a unified position on the

specifics of delegating regulation of cable television to provincial authorities. This divergence notwithstanding, there were certain common principles in relation to delegation on which all members did agree and, as such, it was the enunciation of these principles with which the CCTA brief was concerned.

The first principle was that there should only be one licensing and supervisory body to which cable television operators would be accountable and this agency would be responsible not only for the administration and enforcement of its own regulations but those of the federal authority as well.

The second principle was that regulatory authority should be vested in a body independent of provincial governments, particularly where telephone companies are owned by the provincial government. The Association also preferred that such an authority be separate from existing provincial utility boards or commissions. It was felt that cable television regulation required a special kind of regulatory board capable of dealing with both hardware and software considerations. Citing it as a related concern, the CCTA advocated the de-regulation of cable subscription fees.

The third principle related to the need to minimize regulatory overlap in any delegation agreement by ensuring from the outset that both levels of government had their areas of exclusive regulatory authority as clearly defined as possible. Where it was not possible to have a clear separation, federal regulations would prevail in the event of a conflict. It was also suggested that an appeal mechanism be established to determine whether or not a

1-
10

conflict existed and, if so, to rule on it with the decision binding on both the federal and provincial regulatory bodies. Bearing in mind constitutional responsibilities, it was suggested that it would seem appropriate that this power would reside with the Federal Minister of Communication.

The fourth principle was concerned with guarantees which should accompany any delegation agreement. The CCTA advocated that existing licenses held by cable operators should continue until the end of their current term and should be renewed automatically unless their performance was deficient. Delegation agreements should contain a clause recognizing the exclusive right of cable television operators to carry the traditional broadcasting local origination service. There should be a provision that would allow cable operators, at a minimum, the option of maintaining the current level of ownership of facilities. Finally, the licensing fees paid by cable operators should not exceed current levels and there should be no additional forms of taxation imposed.

The last area of concern related to specific provisions which should be contained in any delegation agreement. The CCTA proposed the incorporation of a new definition of cable television undertakings which it felt would more adequately represent the characteristics and functions of cable television. The current CRTC practice of allowing operators to comment on new regulations should be retained. Any delegation agreement should have a maximum term of two or three years after which time it is reassessed with provision for cable operators' participation during this reassessment and there should be provision for either government to opt out after serving appropriate notice.

11) Cable Television Association of Alberta (CTAA)

"The Cable Television Association of Alberta indicated that it has tried to understand the basic motivation of the Provinces for a delegation of authority over cable. It supported some of the reasons for the Provinces to seek an accommodation while rejecting others. Specifically, the CTAA supported those objectives of the Provinces which have the greatest social and economic benefits to the public. However, if any changes to the current regulatory structure were to be implemented, it should only be done with a view to providing consistency throughout Canada. The rules should, therefore, be uniform unless such rules would inhibit development of the industry."

The Cable Television Association of Alberta took the position that, if any change in the existing regulatory structure develops, it could largely support the presentation of the Canadian Cable Television Association. In particular, the CTAA expressed similar concerns over plant ownership and pole attachment access, increases in franchise fees and the problems of conflicting requirements that could arise if its members were answerable to two regulatory authorities.

Much of the CMAA brief was concerned with elaborating its position on the need for creating a new regulatory environment rather than a perpetuation or variation on the existing system that governs the operations of the cable television industry in Canada. It contended that current regulations under which the cable television industry operates were largely punitive, unnecessary in many instances and restrictive to the introduction and extension of services.

Its basic philosophy is that market place forces should govern the development of the industry and that regulation should only be used if there are no alternative means of protecting the public interest. If there is government intervention, it should be based on a consultative process composed of both levels of government and industry with uniform application of rules throughout Canada.

iii) Saskatchewan Cable Television Association (SCTA)

The Saskatchewan Cable Television Association did not accept as a premise that shifting of licensing and regulatory powers to the provinces would automatically produce something better either for the public or for the licensees who are striving to serve the public. They support the present licensing and regulatory system carried out through the CRTC and while admitting that there are some weaknesses, the SCTA believes that they could be corrected with greater provincial representation on the CRTC and through the provision of more regional offices. The Association questioned how the public interest in Saskatchewan could be better served by delegation of regulatory authority over cable television to the Saskatchewan Government given the present regulatory situation with no independent regulatory board*.

If delegation of regulatory authority does take place, the Saskatchewan operators have four major concerns. There should be a delineation of jurisdictional responsibility; that is, a clear definition of which government body has jurisdiction over which aspects of the industry, with the provincial body dealing with requirements which relate to cable television operations within the province. The licensees should remain legally accountable to the CRTC or some other federal licensing body with provincial regulatory requirements being administered by that federal body. The provincial regulatory agency should be an independent body and preferably composed of consumers, provincial government, cable television and telephone company representatives. Finally, existing operators should be given a guarantee that they can retain their operating licenses, and there should be no jeopardy to the investment and the "licence life" which could normally be expected through retaining the status quo.

* This view is based on the incorrect premise that delegation is from government to government which it cannot be; rather, it presupposes the establishment of a regulatory body. Thus the observation while valid in the present context would not be applicable in the future.

17) Association of Cable Operators of Manitoba (ACOM)

The Association of Cable Operators of Manitoba expressed the opinion of its members that the federal regulatory authority is best suited to regulate broadcast receiving undertakings and, as such, is opposed to the delegation of regulatory power over cable television to the individual provinces. The Association did not provide any views on what concerns its members would like to see satisfied if delegation were to proceed except to say that two-tier jurisdiction over cable would undermine both the public and private elements of the Canadian broadcasting system.

Its main objection to delegation is predicated on the assumption that in a province where the telecommunications carrier is owned by the provincial government, it would be difficult for that provincial regulatory board not to favour the provincially owned telecommunication carrier over privately owned broadcasting receiving undertakings in those instances where the interests of the respective communications undertakings were not in agreement. In addition, the Association felt that certain national objectives could not be achieved should regulation of cable television not be subject to the control of a single authority.

v) Ontario Cable Telecommunications Association (OCTA)

While the Ontario Cable Telecommunications Association stated that its members felt the cable industry could continue to serve Canadians efficiently and well under the jurisdiction of either level of government, it suggested that the decision is a political one. The OCTA suggested that in the event that delegation takes place, the most practical division of authority would be to distinguish between broadcast and non-broadcast channels, with the provincial board regulating cable systems and non-broadcast services.

In developing a mechanism for the delegation of regulatory authority over cable television, the OCTA suggested that a number of principles be considered, namely: that the terms of any delegation arrangement be formulated in a draft form, allowing affected parties to be heard in a forum which would permit amendments to the draft; that a similar process be initiated for any direction from Cabinet to the regulatory agency; that consideration be given to deregulation of competitive services and removal of requirements for prior approval of new services; that new services should not be burdened with artificial barriers; that indefinite, ambiguous phrasing be avoided in any delegation agreement; that there be a definition of roles for federal and provincial regulatory agencies that are self-contained, non-duplicative and non-conflicting; that every effort be made to minimize the cost, formality and delays associated with regulation; that existing rights and licences be maintained; and that the aggregate licence fee for federal and provincial regulatory bodies not exceed the current level.

The Association goes on to outline specific self-contained, non-duplicative, and non-conflicting roles that should be established for both federal licensing bodies and provincial agencies. The provincial regulatory board would have exclusive regulatory authority over all cable television undertakings with two exceptions. The CR would retain exclusive control over those channels distributing signals received off-the-air from broadcasting stations, and the federal Department of Communications' role in technical standards would be strictly limited to minimum standards for the reception and distribution of radio signals.

Appropriate changes to the Telecommunications Act should incorporate these divisions of powers with a separate section devoted to cable television. Provisions should be made to ensure that any delegation agreement be subordinate to this Act. Each regulatory authority would be responsible for endorsing its own orders.

vi) Atlantic Region of the Canadian Cable Television Association

The views of the Atlantic Region members of the Canadian Cable Television Association were presented in a letter received from Seaside Cable T.V. Ltd., Glace Bay, Nova Scotia. Their position was outlined in a quote from the meeting of their Association held in Halifax on February 20, 1980. It reads as follows:

"Whereas we the members of the Atlantic Region of the Canadian Cable Television Association recognize it is extremely important that the Atlantic Region continue to be part of a national broadcasting system, we favour continued federal jurisdiction over the service provided by cable television licensees in the region.

If, where delegation of jurisdiction to the provinces is to be considered, we support the submission of the Canadian Cable Television Association which will be presented to the working group of provincial officials in Calgary, March 11th".

vii) The Canadian Association of Broadcasters (CAB)

The Canadian Association of Broadcasters noted that its members have become increasingly concerned that, in the debate over the future cable regulatory role of the various levels of government, the impact of delegation on the broadcasting system has not been explored adequately.

The CAB believes that, in any delegation arrangement, certain uniform national policies and regulations concerning cable are needed if the detrimental effects of introducing these competitive services are to be minimized.

The retention of a single regulatory body, perhaps modified to accommodate provincial participation in the decision-making would be one way to ensure continuing uniformity. However, the CAB also believes that it is not inconceivable that other jurisdictional arrangements could be devised to ensure that the areas of critical importance to the national broadcasting system continue to be regulated uniformly all across Canada. The CAB set out some proposal alternatives in this regard. The CAB added that they were specifically referring to policy and regulations pertaining to cable carriage priorities and limitations, the introduction of cable-originated programming services, program exclusivity protection mechanisms, advertising on cable-originated signals, the integrity of broadcast signals carried by cable and technical standards.

Although not advocating any specific alternative, the Association suggests three possible jurisdictional arrangements which could ensure the protection of the Canadian broadcasting industry in any delegation arrangement. Dual-tier regulation would see certain elements regulated by both the CRTC and provinces, with no expansion of cable's role without both regulatory levels agreeing to modify their regulations accordingly. Split responsibility envisages certain regulatory elements of national concern remaining under federal control, while others would be administered either provincially or locally. Total delegation would require each province to independently administer cable on the absolute understanding that certain critical national elements established by the federal government would be regulated on a uniform basis by all jurisdictions.

viii) Canadian Telecommunications Carriers Association (CTCA)

The Canadian Telecommunications Carriers Association noted the importance of this issue given that delegation of regulatory authority over cable distribution systems within federal jurisdiction will have a direct impact on its members.

The Association emphasized that it was essential to establish the total range of goals to be achieved and standards governments wish to be maintained by industries involved in cable distribution. If carriers were to be in competition with cable operators for non-monopoly services, rate of return regulation should be applied to cable television services as it would be to carriers' services. Any guidelines to regulate cable television should recognize that cable television is a form of common carriage and should be regulated as such. However, to the maximum extent possible, these guidelines should be compatible with the achievement of national and/or provincial social objectives; the provision and delivery of telecommunications services in competitive markets should be free from regulation, but where necessary, should be applied equally to all enterprises operating in the same market place. Whichever arrangements are determined, the option of eventually having a single integrated distribution system at rates which are equitable and non-discriminatory to both the user and the system provider should be kept open.

To coordinate standards and operating procedures, as they apply to carrier services, the same principles should be presented in any new jurisdictional arrangement, taking into account national as well as local interests. To avoid potential inter-regulatory conflict, it would seem desirable that the same regulatory body should have jurisdiction over all carriers operating in the same local distribution area, particularly where competition exists between those regulated enterprises. Federal involvement, however, should be continued on matters affecting national security, management of the radio spectrum, coordination of national and international standards activity and national

ix) CNCP Telecommunications

CNCP presented dissenting views on some aspects of the CTC's brief on cable delegation. They emphasized that the issue being discussed was that of delegation of regulatory jurisdiction over cable undertakings, and not the general transfer of jurisdiction over telecommunications. CNCP indicated that as long as cable systems remained local undertakings, transfer to provincial jurisdiction would not be prejudicial to effective regulation. CNCP also supported continued regulation of competitive services to prevent harmful cross-subsidization. Market forces should determine whether a single integrated common carrier plant could come into existence.

IV. OBJECTIVES

Background

Federal officials proposed that it was essential for the Working Group to discuss, and hopefully to agree on objectives for cable delegation, and that in its view cable delegation could not take place if both governments did not agree to a common set of objectives to be pursued. Several governments -- British Columbia, Alberta, and Ontario -- considered it to be unnecessary to commence a new discussion of "objectives" since these had already been covered within the concerns, the partitioning of responsibilities, the mechanisms for delegation and the specific proposal which had already been developed within the Working Group pursuant to the direction from Ministers and the Vancouver work plan. In addition, the development of "objectives" was not included in the direction to officials from the Vancouver meeting. There was also a concern that one uniform set of "objectives" might not be sensitive to local/regional needs and priorities and that it could constitute a static view of communications policy which would frustrate provincial efforts to develop policy on an on-going basis as needs and priorities change.

Agreement was reached by a majority of governments in the Working Group to proceed with a discussion of the federal "objectives" in order to see if agreement could be achieved on some of them. Ontario and British Columbia agreed to participate in this process while pointing out their reservations as expressed above. Alberta did not participate in the discussion of "objectives".

Federal and Provincial officials were able to reach agreement on the following objectives for the regulation of cable which should be maintained in any delegation agreement:

1. ensure that service to the public is maintained at existing or improved levels
2. facilitate the extension of services to underserved areas and to all Canadians wherever practicable
3. foster the distribution by cable of a broad range of program services -- particularly Canadian program services -- so as to enhance the cultural, social and economic fabric of Canada
4. minimize federal and provincial regulatory overlap
5. ensure the technical compatibility of systems, equipment and terminals throughout Canada
6. ensure that the development of a regulatory environment for cable takes into account federal, provincial and industry concerns regarding broadcasting and telecommunications carriage
7. contribute to the orderly and efficient development of telecommunications systems in each province and throughout Canada
8. contribute to the implementation of provincial priorities in respect to the delivery of educational programming by cable
9. promote the ability of cable technology and services to meet developing consumer and business needs
10. ensure clear lines of accountability for the benefit of both industry and consumers.

Additional objectives were suggested but were not accepted by all participants. These objectives are listed in Annex IV.

V. ASPECTS OF CABLE TELEVISION

The Working Group agreed to develop a listing of aspects of cable subject to regulation in order to discuss various options relating to the partitioning of responsibilities in this area.

Federal officials developed a listing of Aspects of Cable Currently Regulated by the Federal Government, which appears as Annex II to this report. These aspects are cross-referenced to The Radio Act and The Broadcasting Act, and regulations made thereunder, so that in any discussions on the delegation of cable, there would be a clear understanding of the existing regulatory regime.

Provincial officials felt that regulations would not necessarily be the same after delegation and they therefore developed a separate list of aspects which is more general in nature than the federal list and agreed to proceed on the basis of this list. Furthermore, Provinces considered this list to be susceptible to a relatively straightforward partitioning of responsibilities and, therefore, to increase the ease with which an appropriate delegation mechanism and division of regulatory responsibilities could be achieved. The Provincial listing of aspects is contained in Annex III and proposes a partitioning of responsibilities consistent with the Provincial Proposal outlined in Section VIII.

VI. MECHANISMS FOR DELEGATION

Delegation Arrangements

The Working Group identified three possible arrangements for delegation as follows:

A. Administrative Authority

Under this option a Provincial Board would administer Federal laws and regulations. In the course of such administration it would likely take such decisions as choice of licensee, operating area, terms and conditions of licence, etc. In any event the extent of the Board's authority would clearly be circumscribed by the Federal statute.

Any such delegation arrangement which would involve regulations could still require federal enactment of such regulations and review at the federal level for their compliance with the Statutory Instruments Act. In these instances, the regulations would be provincially proposed, federally enacted and thereafter provincially administered, subject to any review provisions in a federal-provincial agreement.

B. Administrative plus Regulation-Making Authority

In addition to administrative powers outlined above in Option A, the Provincial Board would be empowered by Federal statute to make regulations applicable to cable distribution in the Province in accordance with the express authority, of whatever degree, contained in the Federal statute. There is a wide range of possibilities concerning the extent of regulatory authority which could be conferred. This is the approach taken in Bill C-16 and the nature of the delegated extent of the authority would be determined by Federal-Provincial

agreement with the approval of the Governor-in-Council. Any such delegation under C-16 could only deal with powers of the Minister and the CRTC; it would not extend beyond such powers as contained in C-16.

C. Administrative, plus Regulation-Making,
plus Policy-Making Authority

In addition to the provincial board's administrative and regulation-making authority, the provincial government and provincial Minister would have broad policy-making authority with respect to cable systems. This approach would be affected by the mechanism of "anticipatory incorporation by reference".

Under this approach, provinces which now have the legislative and regulatory infrastructure to license wholly closed circuit and intra-provincial undertakings would be permitted through their regulators to license, regulate, and supervise all cable undertakings in a like manner. In provinces where an infrastructure is not already in place, provincial boards and closed circuit legislation would have to be affected. Federal law would adopt by incorporation provincial legislation and make it applicable, with or without certain variations, to cable systems under federal jurisdiction. Federal officials pointed out that the Courts have yet to decide on the question of jurisdiction in respect of purely closed circuit intra-provincial cable systems. The Provinces submitted that in their view such systems are within provincial jurisdiction.

Legislative Procedures

Each of these options could be drafted so as to provide for coming into force on a Province-by-Province basis.

Specific legislative procedures considered included:

- an amendment to The Broadcasting Act providing for delegation of authority, by a permissive general clause or by explicit enumeration of powers and delegation in the Act to amend, or by an anticipatory incorporation by reference clause.
- the passage of a new Telecommunications Act which would include a permissive general clause, a delegation clause which would explicitly reference a separate section of the Act setting out all powers relating to cable systems, or an anticipatory incorporation by reference clause.
- the passage of a separate Cable Delegation Act employing a permissive general clause, explicit enumeration of powers and delegation in the Act, or an anticipatory incorporation by reference clause.

VII. FEDERAL CONDITIONS

The federal officials indicated that any specific proposals for delegation arrangements must be based on the objectives referred to on page 25, and in Annex IV as well as on the conditions identified below; only in this way, could the important federal concerns be reflected adequately. If and when cable delegation takes place, it must be pursuant to federal telecommunications legislation and provide that a number of conditions be met.

Content

- (1) Cable must provide access on a priority basis to all over-the-air broadcast services authorized by the CRTC and to any designated national program services;
- (2) Foreign programming carried on cable, involving either off-air or closed-circuit systems, must comply with federal regulations or directives;
- (3) Non-programming services must satisfy federal concerns relating to broadcasting, including priority of carriage, advertising and cross-subsidy;
- (4) Local and regional understanding and expression should be encouraged.

Regulations

- (5) There should be a clear identification of areas of exclusive and joint involvement by each level of government;
- (6) Regulation of provincial aspects of cable should be carried out by a provincial agency independent of the provincial government;
- (7) Subscriber fees should be just and reasonable;
- (8) Government involvement in the regulation of the content of telecommunications should allow freedom of expression;

Undertakings

- (9) Cable undertakings must continue to be subject to effective Canadian ownership and control;
- (10) The establishment of interprovincial or international cable systems, or the interprovincial or international interconnection of cable systems should comply with federal regulations or directives.

Agreements

- (11) Transitional arrangements must be provided respecting existing licencees in any delegation agreement;
- (12) Ownership arrangements between cable and telephone companies must be clearly stipulated in the delegation agreement;

- (13) The delegation agreement should provide an opportunity to review the experiment after 3-5 years, in consultation with industry, and to alter the delegation agreement as required;
- (14) Any preliminary agreement on the new distribution of responsibilities must be followed by full and frank discussions with the affected industry members, by both levels of government.

VIII. PROVINCIAL PROPOSAL AND FEDERAL REACTION

In view of the nature and magnitude of the disagreements encountered in the discussions of the Working Group, federal officials felt that it was not possible for the Working Group to develop any specific proposals for delegation as had been requested by Ministers. Provincial officials, however, did develop such a proposal, and both the Provincial proposal and the federal reaction to it are outlined in this section.

Provincial Proposal for Delegating Authority Over Cable to the Provinces

The Provinces state that closed-circuit services carried by cable systems fall within Provincial jurisdiction. Therefore, these services will not be discussed further in the content of this report. Rather, this report deals with those services that are currently under the jurisdiction of the Federal Government. The Provinces consider that, ultimately, constitutional changes should be made which would allow them to regulate broadcast receiving undertakings. In the meantime, the Provinces propose that the Federal Government delegate certain of the powers that are currently exercised by the CRTC.

The Provinces recognize that both Federal and Provincial Governments have legitimate interests in the administration, regulation and operation of cable systems. However, much of what the Provinces feel would be more appropriately dealt with at the provincial level is currently regulated as aspects of the operations of broadcast receiving undertakings. The following list provides an example of those matters which the Provinces feel ought to be the subject of provincial regulation under delegated authority:

- . Rates, fees and levies;
- . Ownership of equipment, including the head-end;
- . Interconnection of systems within Provincial boundaries;
- . Access to poles and systems;
- . Franchise areas;
- . Service standards;
- . Power to conduct public hearings; to issue, amend and/or revoke licences and set terms;
- . Some aspects of technical standards;
- . Conditions for transfer of ownership of control.

While the above list is not intended to be exhaustive, it does provide the basis for a discussion between Federal and Provincial Ministers. It is recognized by the Provinces that the Federal Government might wish to establish conditions for delegation in order for it to continue to pursue its objectives with respect to broadcasting. Specifically, the Federal Government would continue to make policy over such matters as broadcast signal carriage priorities, foreign broadcast signals, copyright and citizen qualification for ownership. These policy guidelines would be applied by the Provincial regulator in its regulation of cable systems. These and other matters of mutual interest to both levels of government could be subject to further Ministerial discussions.

The terms of reference of the Federal-Provincial Working Group require a discussion of mechanisms of delegation. Three options were considered as follows:

- a) Permissive General Clause;
- b) Explicit Enumeration of Powers and Delegation in Legislation;
- c) Anticipatory Incorporation by Reference.

Of these, the Provinces favour anticipatory incorporation by reference set out in an appropriate Act, assigning the Provinces administrative and regulatory authority, along with overall responsibility for policy-making with respect to broadcast receiving undertakings. The Provinces believe that this mechanism would best serve to give the Provinces sufficient authority to allow them to fulfill their policy objectives with respect to cable while ensuring that the Federal Government can meet its policy objectives for broadcasting services. At the same time, this mechanism would effect the most straightforward non-entangling division of responsibility thereby ensuring clear lines of accountability to industry and consumers, as requested by industry representatives and governments. Whatever the mechanisms, delegation of regulatory authority would be arranged so as to minimize any negative impact on the industry.

In summary, it is the Provinces' view that concerns would be most effectively met by means of a delegation framework employing:

- o anticipatory incorporation by reference; resulting in

- o administrative, regulation-making, and policy-making authority for the Provinces; while
- o ensuring that the Federal Government can meet its policy objectives for broadcasting services; and
- o guidelines which would ensure stability continuity in the regulatory environment for cable.

Reaction of Federal Officials to Provincial Proposal

Federal officials, in reviewing the provincial proposal for delegation, found six major areas of deficiency which rendered it unacceptable. These relate to (i) the overall scope of the proposal, (ii) its treatment of programming content, (iii) responsibility for technical matters, (iv) competition between cable and carriers, (v) the legislative mechanism proposed, and (vi) the ability to implement federal policy.

In regard to the scope of the proposal, it was noted first that Provinces had based their position on the incorrect premise that all "closed-circuit" services carried by cable systems fall under provincial jurisdiction. There is no doubt, for example, that such "closed-circuit" services provided by CRTC-licensed cable companies are within federal jurisdiction. Federal officials feel that recent Supreme Court of Canada decisions have confirmed that federal jurisdiction extends to all the services provided over any cable system which distributes broadcasting signals. In the view of federal officials, the refusal by Provinces to discuss "closed-circuit" systems and services has prejudiced the outcome of discussions on cable delegation.

The proposed split of authority over programming services, based on broadcast services vs. non-broadcast services, ignores the major thrust of federal concerns in relation to the impact of cable services on the broadcasting system. The proposal would appear to eliminate the federal government's ability to encourage increased Canadian programming as new cable channels develop and new distribution technologies evolve. There would apparently be no guarantee for the carriage of such services as the House of Commons or any future national services such as pay-television or CBC II. The proposal completely ignores stated federal concerns regarding the impact of new "non-programming" services on traditional cable television services, as well as the potential impact of permitting advertising on new provincially-controlled channels, and concerns over cross-subsidization.

On the subject of technical matters, federal officials made it clear in their initial statement of concerns, and throughout the discussions in the Working Group, that no delegation of federal responsibilities for technical standards was contemplated. The provincial proposal totally disregards the federal concerns over the need for all components of the country's telecommunications infrastructure to be fully compatible - both in national and international terms.

Also ignored by the provincial proposal is the necessity to ensure competition on equal terms in the provision of new services by cable and by the established common carriers. This potential for competition has important implications, both positive and negative, for the continued orderly development of telecommunications in Canada. The constraints imposed on that relationship must be subject to national considerations.

The legislative mechanism proposed to implement delegation raises further problems. Federal officials have serious doubts as to whether a sufficient jurisdictional base exists for provinces to regulate cable through the proposed mechanism of anticipatory incorporation by reference. In addition, this mechanism would give rise to a patchwork quilt effect, with ten different provincial regulatory frameworks, and with the cable industry developing unevenly or in different directions throughout the country.

Finally, federal officials viewed with serious concern the fact that the overall effect of the proposal would be to transfer the prime responsibility for policy making in cable to the Provinces, thus severely limiting the ability of the federal government to develop and implement policy in regard to cable's role as an integral part of the Canadian broadcasting system. The provincial proposal focuses on a narrow, traditional notion of cable as strictly local, and largely ignores the national dimension of cable, which is being reinforced by the rapid development of satellite technology and its convergence with cable technology.

IX. SUMMARY AND CONCLUSIONS

Discussions between Federal and Provincial officials revealed agreement on several objectives regarding cable delegation, but there also existed areas of disagreement as to how delegation might take place.

Provincial officials, however, felt that government and industry concerns could be satisfied and reached consensus on a Proposal for Delegating Authority over Cable. This Proposal outlines the re-alignment of regulatory responsibility preferred by all Provinces on the Working Group, and proposes anticipatory incorporation by reference as the mechanism for delegation.

Federal officials found several difficulties with the provincial proposal respecting the overall scope of the proposal, its treatment of programming content, responsibility for technical matters, competition between cable and carriers, the legislative mechanism proposed, and the ability to implement federal policy.

In particular, federal officials were of the view that the broadcast/non-broadcast basis of separating policy responsibility implied in the provincial proposal is unacceptable and any delegation arrangements proposed based on such a split would not satisfy federal concerns and objectives for telecommunications, including broadcasting.

Fundamental agreement exists that any delegation arrangement which would share regulatory responsibilities in this field must accommodate both federal and provincial responsibilities, while at the same time avoiding overlapping and duplicative regulation benefitting neither the public nor industry. The Working Group agreed on objectives in the following areas: maintenance of existing services, extension of services to underserved areas, orderly development and growth of communications and the regulatory environment, technical compatibility of systems, equipment and terminals, and the requirement for consultation with industry.

Provinces maintained that any delegation arrangement should allow them sufficient scope to develop effective policies on such matters as the role and structure of the cable industry, extension of services, consumer and community needs, and the encouragement of educational, local and regional cultural expression. Federal officials stressed that all services on cable must comply with federal regulations or directives and, in addition, non-programming services must satisfy federal concerns relating to broadcasting, including priority of carriage, advertising and cross-subsidy. While provinces are prepared to accept conditions which accommodate federal concerns with respect to broadcasting, they insisted that closed-circuit cable services are within provincial

jurisdiction, and were not therefore within the scope of discussions pertaining to the delegation of certain federal licensing and regulatory powers over cable television undertakings. Federal officials expressed the view that all services on broadcasting receiving undertakings (B.R.U.'s) are in federal jurisdiction, and that jurisdiction over cable systems which do not use the air waves has not been determined by the courts. Furthermore, federal officials held that the scope of the discussions should extend to services on all cable systems, and not be limited to B.R.U.'s.

While provinces recognized federal jurisdiction over the radio frequency spectrum, they feel non-radio technical matters could be assigned to provincial regulatory bodies. Throughout the discussion, federal officials indicated that delegation was not contemplated for any responsibilities of DOC relating to technical matters. It was the view of federal officials that Canada's telecommunications infrastructure must be fully compatible both in national and international terms. Therefore, federal officials insisted on retention by the Federal government of all responsibilities relating to technical matters.

In addition, provinces feel that ownership arrangements between cable and telephone companies should be stipulated as part of a general delegation agreement only to the

extent that industry wished such arrangements to reflect existing contractual arrangements and regulatory guidelines. Federal officials feel that ownership arrangements should be clearly stipulated in any delegation agreement so that all parties clearly understand the basis of the delegation arrangement being proposed, and that any proposed arrangements should be discussed with industry. Finally, as a result of representations by industry, federal officials took note that an important segment of the industry has strong reservations as to whether the delegation of regulatory authority over cable to the provinces should be pursued. In particular, federal officials shared concerns of broadcasters and parts of the cable industry about different parts of the broadcasting system, i.e., cable and off-air, being regulated by two levels of government, resulting in the potential for confusion, incompatibilities and conflicting regulatory requirements which could interfere with the broadcasting system's ability to serve Canadians.

Federal officials expressed serious reservations about whether any delegation arrangement could guarantee the continued achievement of Federal objectives and accommodate Federal concerns for broadcasting and cable in Canada.

The Working Group was asked to develop proposals for the delegation of regulatory authority over cable to the provinces. The Working Group was unable to develop any single acceptable proposal. However, they believe that the Provincial Proposal, and the Federal reaction to it, will prove to be an effective starting point for the consideration by Ministers of the cable delegation issue.

In conclusion, the Working Group is of the opinion that the different Federal and Provincial viewpoints, as outlined in this Report, cannot be reconciled without further direction from Ministers. The Working Group hereby submits this Report to Ministers for their consideration.

A N N E X E S

ANNEX I

BACKGROUND NOTES RESPECTING REGULATORY AUTHORITY OVER CABLE PREPARED BY FEDERAL OFFICIALS

Introduction

At the meeting of communications ministers in Toronto in October of 1979, the federal and provincial ministers responsible for communications agreed to establish a working group of officials "to develop specific proposals for ministers ... regarding means of delegating authority over cable distribution systems to the provinces, following passage of the federal legislation, in a manner that satisfies federal and provincial concerns as well as those of the industry."

Regulation of Cable - Background

Canada's first Cable TV systems were established in the early 1950's. From these early beginnings, to 1968 when there were over 4 million subscribers in Canada, the cable industry was regulated by the Department of Transport in close consultation with the Board of Broadcast Governors. DOT concerned itself primarily with technical matters such as signal quality and non-interference with over the air broadcasting signals while the BBG concerns related to broadcasting.

In 1968, the Broadcasting Act established the CRTC and gave it the responsibility to license and regulate all broadcasting in Canada. Under this new Act, cable companies became broadcasting receiving undertakings subject, as all components of the Canadian broadcasting system, to the authority of the CRTC. Decisions and rules established for cable now had to take into account the effects of such decisions and rules on the other components of the Canadian broadcasting system.

A year later, the Department of Communications was established and given the responsibility, previously held by DOT, to administer the Radio Act.

Since 1968, when it was created, the CRTC has issued a number of policy statements and the regulations governing cable television operations. Attached as Annex II is a paper entitled "Aspects of Cable Currently Regulated by the Federal Government" which gives a more detailed list of those aspects of cable regulated by DOC and the CRTC.

In an address to the annual convention of the Central Canada Association of Broadcasters in Ottawa in 1969, the first chairman of the CRTC, Mr. P. Juneau, expressed this philosophy which has been followed since by the Commission:

"In the face of the considerable challenge faced by Canadian broadcasting, the policy of all governments, eventually supported by Parliament and the people, has been the same for the last thirty-five years or so, namely, to maintain a system of broadcasting which would be an East-West national communications system expressing the social, cultural, economic and political vitality of this country and keeping Canadians in touch with the rest of the world. Much as we developed physical means of communication by rail, road and air."

By the end of the 1970's, the cable industry has grown to over 340 companies with total assets of approximately \$500 million serving close to four million subscribers.

Over the past two to three years, the structure of the cable industry has changed significantly. The largest four companies serve over 47% of all the subscribers and the largest company serves 27% of all the Canadian cable subscribers.

In 1980, all the companies offer a community channel, many also offer special programming channels and a number of systems received CRTC approval to

carry, on an experimental basis, new services, such as fire and medical alarm monitoring. The CRTC does not regulate these services as such, but rather subjects them to a number of conditions to ensure that the cable licensee contributes to the achievement of the objectives under the Broadcasting Act. By the end of the decade, the industry has even established its own research institute to study problems particular to it. Cable has evolved into an industry where the corporate structure extends far beyond provincial boundaries.

The formation of the Cable Satellite Network, the industry proposals for the national distribution of Pay T.V., and the general trend toward networking and wider distribution of cable signals are further evidence that the cable industry is in a period of rapid evolution. This restructuring and evolution of the industry, particularly as one looks forward, appears certain to continue and even to accelerate given the technological thrust, and the stated designs of the cable industry to form sufficiently large institutes to compete with the telephone companies.

Faced with the prospect of an almost unprecedented growth, the CRTC issued its most recent expression of views about cable in a public document dated March, 1979 entitled "A Review of Certain Cable Television Programming Issues". The document reviews the Commission's policy approach to cable television and in so doing discusses at some length the characteristics of cable in the following terms:

"In essence, while exhibiting characteristics both of a broadcaster and a common carrier, cable television remains hybrid in nature. It is considered to have the characteristics of a broadcaster because it is capable of originating and providing access for community, educational and special programming. It is considered to have the characteristics of a carrier because it generally redistributes services originated by others."

The objectives of the Broadcasting Act have guided the CRTC in the regulation of the cable industry. Indeed, the CRTC has considered cable as an integral part of the Canadian broadcasting system. Federal regulation of broadcasting has been seen by the Commission as being fundamental to achieving objectives associated with strengthening our national identity and our east/west communications links and countering the danger of economic and cultural domination by the United States.

Provincial Views about Cable

Since 1973, several provinces have repeatedly asked for a significant measure of regulatory authority over cable. Briefly the provincial position is that cable is important to community and regional life and is properly a local service and, as such, should be subject to provincial control. Federal authority or jurisdiction should be limited to the extent that cable provides broadcast signals. Cable is characterized as a broadband local distribution system operating wholly within provincial boundaries. Provinces have recognized the importance of cable as a delivery system for a wide range of local services of a closed-circuit nature involving computers, data banks and display services as well as certain specialized programming services. These services impact directly and profoundly on education, business, health, recreation and family and community life. In a somewhat broader perspective provinces see the extension of cable facilities and services as a vital element in regional and local development planning.

Views about the relationship of cable systems to the common carriers vary among the provinces. The prairie provinces which own and regulate telephone companies have expressed concern about cable's potential impact on the orderly development of telecommunication systems and services in their jurisdiction. Ontario, which does not regulate the major telephone company in the province, advocates the recognition of cable as a distinct component of the communication industry and the development by cable of new services and markets, including those that may be in competition with telecommunications carriers.

Provinces have all in varying degrees maintained a strong interest in the potential social and cultural impact of cable. Quebec, in particular, has premised its need to have authority over cable as part of its broader objectives respecting communications as the crucial policy instrument in Quebec society.

In asking for greater control over cable the Provinces have also argued that the regulatory process has not satisfactorily taken into account their concerns. Dissatisfaction has been expressed by various provinces about some aspects of the regulatory process including the location of the hearings, the composition and membership of the CRTC, the timing of hearings, inter-regulatory implications and in some instances the nature of the decisions rendered.

Federal Concerns

Background

It was in the 1975 Gray Paper that the federal government for the first time formally stated its willingness "to discuss any practicable arrangements that the provinces might suggest in order to give them a greater share in the process of licensing and regulating broadcast receiving undertakings". It described in general terms the essential federal concerns that would have to be satisfied in any sharing arrangements:

"An essential prerequisite for any such arrangements would be an agreement explicitly accepting federal authority to impose criteria or conditions on any undertaking offering any form of "programming" for distribution on coaxial-cable systems, in addition to the technical certification of any radio-receiving apparatus used by such systems. Subject to this guarantee

for the protection of the Canadian broadcasting system, it would also be possible to negotiate arrangements with regard to the common use of coaxial-cable and other facilities so as to ensure the orderly and economical development of broadband-cable systems throughout Canada."

In effect, federal regulatory authority would be delegated only on the understanding that there would be satisfactory and enforceable guarantees for the effective regulation of broadcasting and this in a manner which would allow the federal Government to continue to stimulate through positive measures the economic well-being of the broadcasting system.

While recognizing the potential of cable to provide non-broadcast services, the Gray Paper emphasized the national dimension of cable in the provision of over-the-air commercial and public broadcasting programs whose signals are picked up from local and distant stations, and transmitted with improved reception by cable systems to their subscribers. It also observed that the delivery of television signals would remain the principal economic support for the provision of cable into the home for some time to come:

"... the predominant function of (coaxial-cable systems) ... will remain for some time, to extend the range of broadcast transmissions and improve the quality of their reception. There is therefore no practical alternative at present to regarding them primarily as essential elements in the structure of the Canadian broadcasting system as a whole."

"The problem, as a result, is to find some means of accommodating provincial concerns without opening the way to a damaging impact on the capacity of Canadian broadcasters to provide the kind of programming that is needed if the broadcasting system is to remain, as it must, predominantly Canadian in content and character."

Following the publication of the Gray Paper, bilateral discussions were commenced with several provinces to work towards such arrangements. One of these bilateral initiatives resulted in a federal-provincial agreement being signed in 1976 with Manitoba respecting cable.

In the constitutional discussions in 1978 and 1979 the communications sector was recognized as being of concern to federal and provincial governments. In October 1978 Prime Minister Trudeau stated, "Communications is a field in which both levels of government have reasonable and legitimate interests". Cable was singled out for special attention during these discussions. The Honourable Marc Lalonde, Minister of Justice said:

"There has to be a paramount federal power to ensure standards set for Canadian content and the reception of the Canadian broadcast programs and services are assured."

He went on to define provincial involvement in cable in the following terms:

"The provinces would be licensing local cable undertakings, they would be regulating the community channels and on the other hand the federal parliament would have that paramount power which again would not be the total exclusion of the provincial powers".

In late 1978 and early 1979, Federal and Saskatchewan officials prepared a discussion paper which set out a conceptual framework for the sharing of responsibilities over cable. In practical terms, the proposed framework would have allowed the provinces to regulate cable distribution in some or all of the following respects:

- to select the geographical franchise area;
- to regulate transfers of ownerships;

- to set subscribers rates and installation charges;
- to regulate terms and conditions of subscriber contracts;
- to regulate community channels of local origination including the licensing of users of such channels;
- to authorize or regulate instructional channels;
- to authorize and regulate subscription television;
- to authorize and regulate intraprovincial non-programming services.

The proposed framework would have permitted the federal government to issue regulations or orders in respect to:

- signal carriage and signal priorities;
- program duplication and substitution;
- prohibition of commercials on closed-circuit channels, where necessary;
- allocation of revenues to Canadian program production;
- technical and quality matters.

On February 13, 1979 following the Ottawa meeting of First Ministers on the constitution, the Honourable Jeanne Sauvé released a public statement respecting the constitutional revision proposed by the Federal Government and endorsed by a number of provinces respecting cable distribution. The statement indicated that provinces would regulate cable distribution systems within a framework of federal legislation related to such matters as programming content and broadcasting. While detailed working arrangements had not been developed, it was envisaged that it would be provincial responsibility to license cable systems within a province and to license them or other entities to provide programming services, including those of a community or instructional nature. Also, the province would be able to regulate intra-provincial telecommunications services provided on the cable system such as meter reading, fire alarm surveillance systems, etc.

Madame Sauvé said:

"The proposal not only accommodates provincial interests but ensures that national concerns are respected, particularly with respect to the protection and continued orderly development of the Canadian broadcasting system."

and ...

"It is also important that the Federal Government be able to exercise an appropriate influence in the introduction and regulation of new closed-circuit services to the extent that they affect Canadian broadcasting programs and services. By ensuring federal authority in these areas, the proposal allows the Federal Government to protect and develop the broadcasting system and to pursue national goals in the area of Canadian content."

In September 1980, within the context of the general constitutional discussion, which dealt with twelve separate areas of responsibility, the Prime Minister made a comprehensive and integrated proposal respecting jurisdiction over communications including cable, telecommunications, spectrum and broadcasting.

ANNEX II
ASPECTS OF CABLE
CURRENTLY REGULATED BY
FEDERAL GOVERNMENT

Operations of undertaking

1. Qualifications and requirements for ownership of undertaking
 - a. Citizenship
(PC 1969-630)
 - b. Corporate structure
(CRTC conditions of licence; Broadcasting Act s.15)
(concerns for corporate concentration, cross ownership, local ownership)
 - c. Conditions of transfer of ownership or of control
(CRTC conditions of licence; Broadcasting Act s.15)
2. Ownership of facilities
(CRTC conditions of licence; Broadcasting Act s.15)
 - a. head-end
 - b. distribution
(trunk, amplifiers, drops, inside wiring)
 - c. studio facilities
 - d. microwave
(DOC licensing policy under Radio Act)
 - e. terminals
(eg. converters)
 - f. satellite earth station
(DOC licensing policy under Radio Act)
3. Rates and fees
 - a. rates licensee charges subscribers
(CRTC cable regulation 17; Broadcasting Act s.15 and s.16 (b) (viii))
 - b. licence fees
(Broadcasting Act s.16 (b) (vii))
4. Interconnection of cable undertakings
 - a. intra-provincial
(CRTC cable regulation 5; Broadcasting Act s.15 and s.16)
 - b. inter-provincial
(CRTC cable regulation 5; Broadcasting Act s.15 and s.16)
 - c. international
(CRTC cable regulation 5; Broadcasting Act s.15 and s.16)

5. Technical matters

- a. Frequency Management
(Radio interference regulations; Radio Act s.7(1)(b)(i and ii)
and s.7(1)(h))
 - i. Interference to other radio services
(radiation, re-radiation)
 - ii. Interference from other radio services
- b. Antenna Site Evaluation
(Radio Act s.5(c))
- c. Compatibility of radio apparatus with cable system
(General radio regulations, Pt. II Division VIII)
- d. Maintenance of System Integrity
(Radio Act s.5)
- e. Compatibility of frequencies with terminal devices
(General radio regulations, Pt.II Div. VIII)
- f. System performance
(Radio Act s.5)
- g. Certification to CRTC
(Broadcasting Act, s.22(1)(b))
- h. Issue of TC & OC
(Radio Act s.4(1)(b)(ii))
- i. Proof of Performance
(Radio Act s.5)

6. Franchise

(CRTC conditions of licence; Broadcasting Act s.15 and s.16)

7. Provision of service

(CRTC conditions of licence; Broadcasting Act s.15)

Services of undertaking

8. Signal carriage priorities

9. Signals/Services

- a. Priority television services
 - i. local, regional, extra-regional TV stations
(CRTC cable regulations 6)
 - ii. community
(CRTC cable regulation 11)
 - iii. educational
(PC 1970-496; CRTC cable regulations 3 and 6)
- b. Priority radio services
(CRTC cable regulation 15)
eg., local, regional, extra-regional radio stations
- c. Local origination services
(CRTC cable regulation 5)
eg., alpha-numeric news

- d. Special programming services
(CRTC cable regulations 5 and 6)
eg., House of Commons
 - e. Other optional television and radio services
(CRTC conditions of licence; CRTC cable regulation 5)
eg., distant signals
 - f. Non-programming services
(CRTC cable regulation 5)
eg., fire, medical, burglar
- 10. Advertising
(CRTC cable regulation 11)
 - 11. Alteration or curtailment of signals
(CRTC cable regulation 18)
 - 12. Substitution of signals
 - a. simultaneous
(CRTC cable regulation 19)
 - b. commercial deletion
(CRTC conditions of licence)
 - 13. Allocation of TV channels
(CRTC cable regulation 10)

Regulatory process

- 14. Licensing
(issuing, amending, renewing, suspending or denying; setting conditions)
- 15. Procedural rules
(hearings, notices, submissions, etc.)
- 16. Department of Communications Under Radio Act s.7(1)(J), and Radio Interference Regulations s.5
- 17. CRTC under Broadcasting Act s.19(7)

ANNEX III

Provincial List of Aspects of Cable Television and Partitioning of Responsibilities

ASPECTS OF CABLE TELEVISION

PARTITIONING OF RESPONSIBILITIES

NOTE: Provincial officials felt that all non-broadcast aspects of cable television are within Provincial jurisdiction and, therefore, not subject to delegation. They are consequently excluded from the following Table.

1. CANADIAN CONTENT

Canadian Signals:

Broadcast

- | | | |
|-------|------------------|---|
| TV | - local | |
| | - regional | |
| | - extra-regional | |
| Radio | - local | " |
| | - regional | |
| | - extra-regional | |

Importation of Foreign Signals:

2. SIGNAL CARRIAGE PRIORITIES

- | | |
|--------------------|---|
| Broadcast channels | " |
| Radio signals | " |

3. SIGNAL ALTERATION

- | | |
|------------------------------------------------|------|
| Simultaneous and non-simultaneous substitution | |
| Commercial deletion | |
| Alteration or curtailment of signals | "-3r |

ASPECTS OF CABLE TELEVISION

PARTITIONING OF
RESPONSIBILITIES

4. ADVERTISING

Broadcast channels

F

5. COPYRIGHT

F

6. TECHNICAL STANDARDS

a. Frequency Management

i. interference to other radio services
(radiation, re-radiation)

F & P

ii. interference from other radio services

b. Antenna Site Evaluation

c. Compatibility of radio apparatus with cable system

d. Compatibility of frequencies with terminal terminal
devices

e. System performance

f. Certification to CRTC

g. Issue of TC & OC

h. Proof of Performance

7. Establishment of procedures and criteria for issuing, amend-
ing, renewing, revoking, or denying licences and specifying
conditions therein:

P

8. Approval of contracts and arrangements for delivery of
distant-signals.

P

9. Establishment of procedures for hearings, public notice of
proceedings, and other matters.

P

ASPECTS OF CABLE TELEVISION

PARTITIONING OF RESPONSIBILITIES

10. To inquire into, hear and determine any complaint of the public concerning responsibilities of the licensee as set out in the licence and conditions attached thereto, and in the regulations and/or legislation.
11. Establishment of procedures governing violation of terms and conditions of licence; Supervision, inspection and enforcement.
12. Provision of and requirement for educational and citizen or community access channels.
13. Provision of and terms of access of systems.
14. Provision of and requirements for other non-programming.
15. Rates licensee charges subscribers.
16. Fees and Levies
 - Licensee fees
 - Municipal levies
17. Ownership of Equipment, including
 - Head end
 - Distribution (e.g., trunk, amplifiers, drops, inside wiring)
 - Origination
 - Microwave
 - Terminals e.g., converters

p

p

p

p

p

p

p

p

ASPECTS OF CABLE DELEGATION

PARTITIONING OF
RESPONSIBILITIES

18. Conditions of transfer of ownership or of control

P

19. Qualifications for Ownership

F & P

Citizenship

P

Corporate structure (Concerns for corporate
concentration, cross ownership, local ownership).

20. Term of Licence

P

21. Financial Reporting Requirements

P

22. Interconnection of Systems

P

Intra-Provincial

F

Inter-Provincial

P

International

23. Issuing of Annual Reports

P

24. Issuing of Decisions

P

25. Access to poles, conduits, etc. owned by public
utilities and telephone companies

P

26. Franchise Areas; and

P

27. Service Standards

P

ANNEX IV

Other Objectives

The following objectives were not agreed to by all participants.

Cable delegation should:

- 1) ensure provincial control over the degree and scope of competition in the provision of non-broadcasting services

(not accepted by federal officials)

- ii) promote the capability of cable to provide a broad range of programming services which satisfy consumer demands

(not accepted by federal officials)

promote the capability of cable to provide a broad range of Canadian, regional and local programming services which satisfy consumer demand

(not accepted by the provinces)

- iii) allow access to cable systems on a fair and equitable basis for the carriage of telecommunications and programming services

(not accepted by the provinces)

allow access to cable systems on a fair and equitable basis for the carriage of tele-communications and programming services under provincial control of the degree and scope of competition in the provision of such services
(not accepted by federal officials
and some provinces)

- iv) contribute to the development of cable systems and services which are complementary to the maintenance of efficient, high quality tele-communications infrastructures within each province

(not accepted by British Columbia)

- v) promote a wide range and high quality of cable programming services of a local, cultural, informational and educational nature

(not accepted by Saskatchewan)

lead to the increase and improvement in those cable programming services of a local and regional nature, e.g. community channels, which promote intra-community exchange of information and opinion

(not accepted by any participant

but Saskatchewan)

DOCUMENT: 830-103/005

CONFERENCE FEDERALE-PROVINCIALE
DES
MINISTRES DES COMMUNICATIONS

Rapport du Groupe de travail
fédéral-provincial sur la délégation des pouvoirs
en matière de câblodiffusion



Winnipeg (Manitoba)
les 9 et 10 septembre 1981

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA DÉLÉGATION DES POUVOIRS
EN MATIÈRE DE CÂBLODIFFUSION

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1
II. LES PRÉOCCUPATIONS GOUVERNEMENTALES RELATIVES À LA DÉLÉGATION DES POUVOIRS EN MATIÈRE DE CÂBLODIFFUSION	3
. Les préoccupations des provinces	3
- Contexte	
- Préoccupations précises des provinces en matière de délégation des pouvoirs	
. Les préoccupations fédérales	6
- Contexte	
- Préoccupations précises du gouvernement fédéral en matière de délégation des pouvoirs	
III. LES PRÉOCCUPATIONS DU SECTEUR PRIVÉ	11
. Contexte	11
. Résumé des points de vue du secteur privé	11
i) L'Association canadienne de télévision par câble (ACTC)	11
ii) La Cable television Association of Alberta (CTAA)	13
iii) La Saskatchewan Cable Television Association (SCTA)	14
iv) L'Association of Cable Operators of Manitoba (ACOM)	15
v) La Ontario Cable Telecommunications Association (OCTA)	15
vi) La section de l'Atlantique de l'Association canadienne de télévision par câble	16
vii) L'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR)	17
viii) L'Association canadienne des entreprises de télécommunications (ACET)	18

	ix) Les Télécommunications CN-CP	18
IV.	OBJECTIFS	20
	. Contexte	
	. Liste d'objectifs	
V.	LES ASPECTS DE LA TÉLÉVISION PAR CÂBLE	22
VI.	LES MÉCANISMES DE DÉLÉGATION DES POUVOIRS	23
	. Dispositions relatives à la délégation des pouvoirs	23
	A. Pouvoirs administratifs	
	B. Pouvoirs administratifs, plus élaboration de règlements	
	C. Pouvoirs administratifs, plus élaboration de règlements et établissement de politiques	
	. Dispositions législatives	24
VII.	LES CONDITIONS PROPOSÉES PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL	25
VIII.	LA PROPOSITION DES PROVINCES ET LA RÉACTION DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL	27
IX.	RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS	32

ANNEXES

- Annexe I - Notes documentaires sur les pouvoirs de réglementation en matière de câblodiffusion (préparées par le gouvernement fédéral)
- Annexe II - Aspects du câble dont la réglementation incombe actuellement au gouvernement fédéral
- Annexe III - Liste dressée par les provinces des éléments de la câblodiffusion et de la répartition des responsabilités à cet égard
- Annexe IV - Autres objectifs

I. INTRODUCTION

A la Conférence fédérale-provinciale des ministres des Communications, qui a eu lieu le 16 octobre 1979 à Toronto, la plupart des ministres provinciaux ont convenu que le pouvoir en matière d'octroi des licences et de réglementation des entreprises de télévision par câble devrait incomber aux provinces, tandis que le ministre fédéral reconnaissait que les responsabilités à cet égard devraient être officiellement déléguées aux provinces qui le désirent. A cette occasion, les ministres ont chargé un groupe de travail formé de fonctionnaires "d'élaborer des propositions précises pour l'attention des ministres...en ce qui a trait aux mécanismes de délégation aux provinces des pouvoirs en matière de télévision par câble, à la suite de l'adoption de la loi fédérale, tout en tenant compte des préoccupations des gouvernements fédéral et provinciaux, de même que de celles du secteur privé."

Lors d'une réunion des hauts fonctionnaires chargés des communications à Vancouver, les 27 et 28 novembre 1979, il y a eu désaccord entre des fonctionnaires fédéraux et provinciaux, qui interprétaient différemment les instructions données par les ministres au groupe de travail. Selon les fonctionnaires fédéraux, tout le domaine de la télévision par câble devrait être étudié, y compris les systèmes et les services en circuit fermé, ce qui pourrait obliger les provinces à déléguer au gouvernement fédéral leurs pouvoirs en la matière (par ex., le pouvoir de réglementation à l'égard des émissions offertes par les systèmes en circuit fermé). Les provinces n'étaient pas de cet avis, soulignant que les ministres avaient chargé le groupe de travail de se pencher précisément sur la question de la délégation des pouvoirs de réglementation du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux. Il n'a pas été possible de rallier les opinions. Toutefois, afin de ne pas nuire au progrès des travaux, le groupe de travail a restreint ses délibérations à la délégation aux provinces du pouvoir fédéral.

Le Groupe de travail sur la délégation des pouvoirs en matière de câblodiffusion s'est réuni à sept reprises. Tous les gouvernements y étaient représentés, à l'exception du Québec. En effet, à la réunion des ministres, le Québec avait fait savoir "qu'il était déçu de la position du gouvernement fédéral sur la question, et que par conséquent, il était dans l'impossibilité de confirmer sa participation au nouveau groupe de travail." Par la suite, le Québec a annoncé qu'il ne prendrait pas part aux travaux du groupe.

Comme il a été convenu entre les hauts fonctionnaires en novembre, à Vancouver, le groupe de travail s'est penché sur les questions suivantes:

- Les aspects de la télévision par câble qui sont assujettis à une réglementation
- Les préoccupations des gouvernements et du secteur privé (d'après les interventions faites au groupe de travail) relativement à la délégation des pouvoirs de réglementation en matière de télévision par câble

- La répartition des responsabilités en matière de réglementation
- Les mécanismes convenables de délégation des pouvoirs.

A la demande des ministres, le groupe de travail a invité de façon officielle les représentants du secteur privé à faire connaître leurs points de vue quant aux meilleures formules de délégation des pouvoirs en matière de télévision par câble. Ont répondu à cette invitation:

- Les associations provinciales de télévision par câble de l'Alberta, du Manitoba, de l'Ontario et de la Saskatchewan
- L'Association canadienne de télévision par câble (ACTC), y compris des représentants des régions du Pacifique et de l'Atlantique
- l'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR)
- l'Association canadienne des entreprises de télécommunications (ACET).

Les groupes suivants ont également présenté des rapports écrits:

- La Nova Scotia Cable Television Operators Association
- Les télécommunications CN-CP

Le présent rapport contient un résumé des points de vue du secteur privé.

II. LES PRÉOCCUPATIONS GOUVERNEMENTALES RELATIVES À LA DÉLÉGATION DES POUVOIRS EN MATIÈRE DE CÂBLODIFFUSION

Les gouvernements ont été invités à exprimer leurs préoccupations relativement à la délégation des pouvoirs de réglementation à l'égard des entreprises de télévision par câble de façon que l'on puisse envisager et évaluer diverses formules de délégation des pouvoirs. Les paragraphes qui suivent font état des préoccupations des deux paliers de gouvernement.

Les préoccupations des provinces

On a établi un consensus des préoccupations des gouvernements provinciaux pour ce qui est du processus et des politiques.

Contexte:

Depuis 1975, un certain nombre de gouvernements provinciaux ont manifesté leur inquiétude quant à la façon dont le gouvernement fédéral réglemente la télévision par câble, et ils sont d'avis que la restructuration des rôles et des responsabilités en matière de télévision par câble permettrait de solutionner le problème. Les provinces estiment tout particulièrement que les politiques et les règlements fédéraux des communications en matière de télévision par câble ne tiennent pas suffisamment compte des besoins des localités, des collectivités et des individus, au moment de l'implantation de nouveaux services, par exemple. De plus, la politique fédérale régissant la télévision par câble empiète à l'occasion sur la mise en oeuvre de politiques et de priorités provinciales, notamment en ce qui a trait au prolongement des services. Enfin, certaines politiques fédérales à l'égard de la télévision par câble ont effectivement coupé l'herbe sous le pied à des entreprises du secteur privé, qui tentaient d'offrir aux consommateurs une vaste gamme de services. Fortes de ces inquiétudes communes, neuf provinces ont participé aux négociations multilatérales en vue d'en arriver à un transfert aux provinces des pouvoirs en matière de câblodiffusion.

Préoccupations précises des provinces en matière de délégation des pouvoirs

Au cours des débats sur la délégation des pouvoirs, les provinces ont dressé une liste des préoccupations communes qui doivent servir de fondement aux propositions présentées aux ministres. L'argument principal des provinces était que les gouvernements provinciaux exercent suffisamment de pouvoirs pour mettre en place une réglementation efficace et pour disposer de suffisamment de latitude afin de mettre en oeuvre les politiques provinciales. Les provinces ont également convenu que le partage des responsabilités devait être clairement défini, et qu'il ne devait y avoir aucune réglementation à deux paliers. Parmi les préoccupations relatives aux politiques, notons la nécessité de préciser le rôle et la

structure générale de l'industrie de la télévision par câble, le prolongement des services, le respect des besoins des consommateurs et des localités, et l'encouragement de l'expression éducative culturelle à l'échelle locale et régionale. Les provinces admettent que le gouvernement fédéral pourrait préserver l'intégrité de l'identité culturelle canadienne, et de fait, elles ont fait connaître leur intention de respecter l'intérêt du gouvernement fédéral à cet égard.

A. Préoccupations relatives au processus:

1. Règlements et politiques efficaces

En vertu d'une entente de délégation des pouvoirs, le gouvernement fédéral doit transférer aux provinces suffisamment de pouvoirs pour permettre à l'instance provinciale de réglementation de s'acquitter convenablement de ses fonctions. Une quantité substantielle de pouvoirs devraient s'exercer au palier provincial, plutôt que d'être répartis entre les deux paliers de gouvernement, de façon que les règlements soient uniformes et coordonnés. L'entente doit être suffisamment explicite pour justifier un transfert de responsabilités.

La délégation des pouvoirs doit laisser aux gouvernements provinciaux suffisamment de latitude pour qu'ils puissent élaborer leurs propres politiques en matière de télévision par câble. Les provinces ne sont nullement intéressées à conclure une entente selon laquelle elles prendraient tout simplement une plus grande part à l'élaboration des politiques fédérales. En fait, elles souhaitent pouvoir mettre en oeuvre leurs propres stratégies d'expansion économique régionale, ainsi que leurs propres politiques sociales et culturelles, et respecter leurs propres priorités, en matière de télévision par câble.

2. Responsabilité

Dans la délégation des pouvoirs, le partage des compétences doit être clairement établi tant pour le bénéfice du secteur privé que des consommateurs. Ceux-ci doivent savoir exactement quel palier de gouvernement réglemente une question en particulier et à qui s'adresser s'ils ont des problèmes ou s'il veulent des renseignements.

3. Réglementation à un seul palier

Enfin, l'entente de délégation des pouvoirs doit prévoir la réglementation à un seul palier. Les gouvernements provinciaux estiment que la réglementation à deux paliers pourrait être source de problèmes financiers et administratifs inutiles, tant pour le secteur privé que pour les consommateurs, et qu'elle pourrait donner lieu au double emploi des fonctions administratives. Par conséquent, le chevauchement

des responsabilités entre les paliers de gouvernement devrait être réduit au minimum, et un cadre précis devrait prévoir la réglementation à un seul palier du secteur privé.

B. Préoccupations relatives aux politiques

4. Le rôle et la structure de l'industrie de la télévision par câble

Les dispositions de délégation des pouvoirs devraient veiller à ce que les provinces aient les pouvoirs nécessaires pour préciser le rôle et la structure de l'industrie de la télévision par câble sur leur territoire et en fonction de leurs besoins et de circonstances particulières. Ces pouvoirs auraient trait à l'intégration des techniques, des installations et des services de diffusion et à la concurrence que se livrent des entreprises de télévision par câble pour ce qui est de la prestation de services autres que la radiodiffusion. Or le secteur ne sera en mesure d'atteindre son plein potentiel, conformément aux priorités des provinces, que si l'instance provinciale de réglementation a le pouvoir d'élaborer une structure générale de politiques régissant l'expansion du secteur privé.

5. Prolongement des services de télévision par câble

Dans le cadre du processus de délégation des pouvoirs, il faudrait s'assurer que les provinces exercent de véritables pouvoirs en ce qui a trait aux aspects économiques et financiers de l'industrie de la télévision par câble pour pouvoir assurer le prolongement maximum des services de télévision par câble sur leur territoire. Ces pouvoirs pourraient porter tant sur les tarifs et la structure financière des sociétés constituées en corporation que sur les rapports contractuels entre exploitants de télévision par câble et sociétés exploitants.

6. Besoins des consommateurs et des localités

Le mécanisme de délégation des pouvoirs devrait veiller à ce que les provinces exercent de véritables pouvoirs sur les aspects fonctionnels de l'industrie pour s'assurer que les services de télévision par câble répondent aux besoins des consommateurs et aux intérêts des localités. A cet égard, elles seraient appelées à résoudre les problèmes de services aux consommateurs et à préciser les démarcations pour les concessions.

7. Expression culturelle à l'échelle locale et régionale

En vertu de l'entente de délégation des pouvoirs, les provinces devraient exercer des pouvoirs réels sur les

services de télévision par câble dans la mesure où ceux-ci encouragent et mettent en valeur l'expression éducative et culturelle et la transmission d'informations à l'échelle locale et régionale. Les provinces reconnaissent l'importance et les possibilités des entreprises de télévision par câble relativement à l'identité locale et régionale. La télévision par câble devrait constituer un mode d'expression de cette identité.

8. Identité culturelle canadienne

En vertu de la délégation, les provinces devraient veiller à préserver l'intégrité de l'identité culturelle canadienne, tout en respectant les intérêts du gouvernement fédéral à cet égard. De plus, elles devraient reconnaître la préoccupation légitime du gouvernement fédéral de vouloir atteindre une dimension véritablement nationale.

9. Responsabilités constitutionnelles des provinces

En vertu de l'entente de délégation des pouvoirs, les lois et lignes directrices provinciales devraient l'emporter dans les domaines qui sont clairement du ressort des provinces en vertu de la constitution (ex., éducation, protection du consommateur, publicité pour les boissons alcoolisées et autres domaines connexes).

Les préoccupations fédérales

Les fonctionnaires fédéraux ont également relevé une série de préoccupations du gouvernement fédéral au sujet de la délégation des pouvoirs en matière de câblodiffusion.

Contexte

Tout en manifestant au cours des dernières années une volonté d'étudier des dispositions de partage de pouvoirs avec les provinces, le gouvernement fédéral a constamment tenu à préciser qu'il faudrait que certaines de ses préoccupations fondamentales soient réglées de façon satisfaisante avant qu'on puisse assurer l'application d'un accord de délégation de pouvoirs en matière de câblodiffusion. Certaines de ces préoccupations au sujet de la câblodiffusion ont été exposées dans le Livre gris et ont fait l'objet d'une étude en 1975. Depuis, des discussions bilatérales se sont poursuivies en ce qui a trait à la délégation des pouvoirs, et la télévision par câble a récemment fait l'objet de discussions d'ordre constitutionnel à des conférences des Premiers ministres entre 1978 et 1980.

Préoccupations précises du gouvernement fédéral en matière de délégation des pouvoirs

Le gouvernement fédéral a jusqu'à présent toujours soutenu que le partage interprovincial des pouvoirs de réglementation en matière de câblodiffusion devrait s'inscrire dans le cadre global de mesures législatives et d'une réglementation. Ce cadre permettrait aux organismes fédéral et provinciaux de réglementation d'exercer des pouvoirs concrets suffisants dans certains secteurs de l'exploitation du câble, tout en respectant les préoccupations fédérales. L'annexe I, qui s'intitule "Notes documentaires sur les pouvoirs de réglementation en matière de câblodiffusion (préparées par le gouvernement fédéral)", donne de plus amples renseignements sur l'évolution et la réglementation de la télévision par câble, ainsi qu'un résumé des points de vue exprimés et des discussions qui ont eu cours dernièrement relativement au pouvoir de réglementation en matière de câblodiffusion.

Ainsi le câble devrait continuer d'assurer la diffusion des émissions des réseaux tant nationaux que locaux, régionaux et provinciaux. Il devrait contribuer à renforcer le réseau de radiodiffusion canadien, à favoriser la production d'émissions canadiennes, à élargir la gamme des services de programmation et d'information mis à la disposition des entreprises et des consommateurs canadiens, à donner accès aux voies de câblodiffusion aux diffuseurs d'émissions et aux utilisateurs, à favoriser le développement et l'utilisation de techniques de transmission bilatérale comme Télidon, à encourager une liberté d'expression maximale et à intensifier les échanges de communications entre l'est et l'ouest et les échanges d'opinions entre les diverses régions du Canada. A cette fin, la réglementation doit établir des conditions qui permettront à l'industrie de réaliser ses possibilités en ayant certaines garanties pour l'avenir.

1. Préoccupations relatives au processus

Les modalités de délégation de pouvoirs devraient s'élaborer au grand jour et permettre à l'industrie et aux autres parties intéressées de fournir un apport utile, et elles devraient s'efforcer de tenir compte des réserves sérieuses et des préoccupations généralisées de l'industrie.

Toute délégation de pouvoirs doit s'effectuer en fonction d'un transfert progressif et opportun des responsabilités.

2. La radiodiffusion (points 8 à 12 de l'annexe II)

La délégation des pouvoirs ne doit d'aucune façon empêcher le gouvernement fédéral de réaliser les objectifs de la Loi sur la radiodiffusion. Elle doit plus précisément assurer le respect des règlements fédéraux relatifs aux aspects suivants:

- a) Pour ce qui est de l'accès au câble, priorité aux services de radiodiffusion par ondes hertziennes autorisés par le CRTC (locaux, régionaux et nationaux) et à tout autre

service autorisé par le gouvernement fédéral qui est désigné comme étant d'intérêt national (par exemple, CBC II et la Chambre des communes).

- b) La distribution de services de radiodiffusion ou de services connexes en provenance de l'étranger.
- c) La programmation spécialisée (services qui ne constituent pas de la radiodiffusion ou services en circuit fermé), notamment des émissions sportives, des films, des émissions pour enfants, des émissions religieuses, "Home Box Office", "Showtime", etc. qui peuvent faire concurrence aux services de radiodiffusion classiques et avoir un effet néfaste sur ces derniers, surtout s'ils s'appuient sur de la publicité.
- d) Les services de communications qui ne constituent pas de la programmation, notamment les dispositifs d'alarme anti-vols, médicaux et d'incendie, d'autres services résidentiels ou commerciaux, afin de respecter les intérêts du gouvernement fédéral en matière de radiodiffusion, notamment en ce qui a trait aux priorités de transmission, à la publicité et à l'interfinancement.

3. Questions techniques (point 5 de l'annexe II)

On ne songe à aucune délégation des responsabilités du ministère des Communications à l'égard des questions techniques comprises au point 5 de l'annexe. Tous les éléments de l'infrastructure des télécommunications au pays doivent être entièrement compatibles, tant sur le plan national qu'international.

4. La propriété (point 1 de l'annexe II)

Lors de la délégation de pouvoirs, on doit veiller à ce que les entreprises de câblodiffusion appartiennent réellement à des Canadiens.

La délégation de pouvoirs doit faire en sorte que la propriété en commun de la télévision et de la télévision par câble, chaque cas étant étudié séparément, ne menace en rien les objectifs de diversité, d'équilibre et de qualité des émissions qui sont fixés dans la Loi sur la radiodiffusion.

5. L'intérêt du public (point 3 a) de l'annexe II)

La délégation des pouvoirs doit entraîner la mise en place d'un système de réglementation simple et précis pour que le public sache qui possède les pouvoirs de décision réels. La structure de réglementation finale doit assurer un processus

adapté et juste, de sorte que l'industrie et les consommateurs n'aient à souffrir d'aucun effet néfaste.

Elle doit éviter d'avoir pour conséquence directe une augmentation des frais imposés aux titulaires de licences.

6. Les lois provinciales et le processus de réglementation
(points 13 à 16 de l'annexe II)

La délégation de pouvoirs ne doit avoir lieu qu'après l'adoption des lois provinciales nécessaires afin d'éviter d'entraver l'évolution continue et ordonnée du câble.

Il faudra veiller à ce qu'un organisme provincial indépendant du gouvernement provincial se charge de la réglementation et à ce qu'il dispose de toute la compétence voulue en matière de câblodiffusion.

La délégation de pouvoirs doit assurer l'établissement d'un processus de réglementation adapté et juste. Les titulaires de licences et les autres parties intéressées devront être mis au courant des propositions relatives aux règlements et aux modifications à ces règlements et avoir l'occasion de les commenter. Il faudra tout spécialement prendre soin de régler les conflits qui peuvent surgir entre les sociétés et les exploitants de câblodiffusion lors de la prestation du service.

Les rapports entre l'industrie du câble et les sociétés de télécommunications

Dans la mesure où les services concurrentiels sont réglementés, la délégation doit assurer une concurrence juste entre l'industrie du câble et les sociétés de télécommunications afin de favoriser leur essor optimal.

La croissance de l'industrie du câble et sa capacité de faire concurrence aux sociétés de télécommunications établies revêtent d'importantes incidences, tant positives que négatives, en ce qui a trait à la mise en valeur constante et ordonnée des télécommunications au Canada. Les restrictions de ces rapports doivent tenir compte de considérations d'ordre national.

7. Le chevauchement de la réglementation

La délégation de pouvoirs doit réduire au minimum le chevauchement de la réglementation et assurer une définition précise des secteurs de compétence exclusive ou conjointe des gouvernements. Un élément donné de la câblodiffusion ne devrait pas être soumis à la réglementation des deux paliers de gouvernement.

8. Les garanties offertes aux titulaires actuels de licences

Les ententes de délégation devraient offrir des garanties aux titulaires actuels de licences.

9. Les frais de licences (point 3 b) de l'annexe II)

Les ententes de délégation doivent prévoir des frais de licences justes et raisonnables.

10. La propriété des installations

Les ententes de délégation devraient stipuler toutes les conditions relatives à la propriété des installations (voir point 2 de l'annexe II).

La délégation devrait assurer l'application de tout règlement fédéral relatif à l'interconnexion des réseaux de câblodiffusion à l'échelle interprovinciale et internationale (point 4 de l'annexe II).

11. La consultation

La délégation de pouvoirs devrait prévoir des mécanismes de consultation et de coopération entre les gouvernements et entre ces derniers et l'industrie.

12. Les révisions et les modifications

La délégation de pouvoirs devrait faire l'objet d'une révision obligatoire, à intervalles fixes et en consultation avec l'industrie, puis subir des modifications, le cas échéant.

III. LES PRÉOCCUPATIONS DU SECTEUR PRIVÉ

Dans leurs interventions orales et écrites, les associations du secteur privé ont manifesté leur intention de contribuer aux délibérations du groupe de travail. Les membres de ce dernier ont d'ailleurs été impressionnés par la qualité et l'exhaustivité des exposés des associations, et ils leur savent gré de leurs suggestions constructives et bien pensées.

Les associations ont exprimé leur point de vue et leurs préoccupations à l'égard d'une vaste gamme de sujets, y compris la délégation des pouvoirs en matière de câblodiffusion et les politiques connexes. Tous les gouvernements représentés au sein du groupe de travail se sont montrés intéressés par ces opinions. Toutefois, comme les ministres avaient chargé les fonctionnaires de proposer des "mécanismes de délégation aux provinces des pouvoirs en matière de télévision par câble", le groupe de travail a étudié d'une façon toute particulière les suggestions présentées par le secteur privé à cet égard. Les fonctionnaires fédéraux, quant à eux, croient que l'on ne devrait pas se pencher uniquement sur "les mécanismes", mais qu'il est tout aussi important de tenir compte des préoccupations exprimées par nombre d'associations du secteur privé, à savoir s'il est souhaitable ou non d'avoir des dispositions particulières relatives à la délégation des pouvoirs.

Résumé des points de vue du secteur privé

i) L'Association canadienne de télévision par câble (ACTC)

L'Association canadienne de télévision par câble note des divergences d'opinions parmi ses membres, non seulement entre les provinces, mais également entre les divers représentants d'une province. Par conséquent, elle ne se sent pas en mesure d'énoncer, à titre d'association nationale regroupant quelque 311 membres, une position commune sur les éléments précis de la délégation aux instances provinciales de la réglementation en matière de câblodiffusion. Malgré ces divergences, il n'en existe pas moins certains principes communs qui recueillent le soutien de tous les membres et ce sont ces principes qu'expose le mémoire de l'ACTC.

En vertu du premier principe, les exploitants de la télévision par câble ne devraient rendre des comptes qu'à un seul organisme responsable de l'octroi des permis et de la surveillance. Cet organisme serait responsable non seulement de l'administration et de l'exécution de ses propres règlements mais également de ceux de l'instance fédérale.

Deuxièmement, les pouvoirs de réglementation devraient être confiés à un organisme indépendant des gouvernements provinciaux, particulièrement là où les sociétés de téléphone appartiennent au gouvernement provincial. L'Association préfère également que cet organisme soit distinct des commissions ou des conseils provinciaux des services publics déjà en place. On estime que la réglementation de la télévision par câble devrait relever d'un type

spécial d'organisme de réglementation capable de s'occuper tant des questions de logiciel que de matériel. Par ailleurs, mentionnant cette question en tant que préoccupation connexe, l'ACTC préconise l'abolition de la réglementation des tarifs d'abonnement au câble.

Le troisième principe porte sur la nécessité de réduire au minimum, dans toute entente de délégation, les chevauchements en matière de réglementation en s'assurant que les domaines de réglementation qui relèvent de la compétence exclusive de l'un ou l'autre de deux paliers de gouvernement sont définis les plus clairement possible. S'il est impossible de faire une nette distinction, les règlements fédéraux devraient l'emporter en cas de litige. On propose en outre d'établir une formule d'appel afin de déterminer s'il existe ou non des conflits et, dans l'affirmative, afin de prendre les décisions qui s'imposent, décisions qui lieraient les organismes de réglementation tant au palier fédéral que provincial. Compte tenu des responsabilités constitutionnelles, il semble tout indiqué que ce pouvoir soit exercé par le ministre fédéral des Communications.

Quatrièmement, toutes les ententes de délégation devraient contenir certaines garanties. L'ACTC soutient que les licences que détiennent actuellement les exploitants de la télévision par câble devraient demeurer en vigueur jusqu'à la fin de leur durée de validité et qu'elles devraient être renouvelées automatiquement sauf si on juge insuffisant le rendement de l'entreprise concernée. Les sociétés de câble devraient avoir en exclusivité le droit de transmettre les émissions classiques et d'assurer des services d'émissions locales. Il devrait y avoir une disposition permettant au moins aux sociétés de câblodiffusion de maintenir la part de propriété qu'elles détiennent actuellement. Enfin, les droits de licence versés par les sociétés de câblodiffusion ne devraient pas dépasser les taux actuels, et aucune forme d'imposition additionnelle ne devrait être imposée.

En dernier lieu, l'ACTC traite des dispositions précises que devrait renfermer toute entente de délégation. L'Association propose d'insérer une nouvelle définition des entreprises de télévision par câble qui, à son avis, traduirait de façon plus appropriée les caractéristiques et les fonctions de la télévision par câble. Le CRTC devrait continuer de permettre aux entreprises de soumettre leurs observations au sujet des nouveaux règlements. Les ententes de délégation ne devraient pas excéder deux ou trois ans, période au terme de laquelle elles seraient réévaluées avec la participation des câblodiffuseurs, et elle devraient renfermer une disposition en vertu de laquelle l'un ou l'autre des gouvernements pourrait se retirer après avoir donné un avis raisonnable.

ii) La Cable Television Association of Alberta (CTAA)

"La Cable Television Association of Alberta a cherché à comprendre ce qui pousse les provinces à vouloir que les pouvoirs en matière de télévision par câble soient délégués. Elle souscrit à certains de leurs motifs, mais pas à tous. En fait, la CTAA appuie les objectifs provinciaux qui apportent au public les meilleurs avantages socio-économiques. Cependant, si des changements étaient apportés à la structure actuelle de réglementation, ils ne devraient viser qu'à assurer une plus grande logique dans tout le Canada. Par conséquent, les règles du jeu devraient être uniformes, à moins qu'elles ne nuisent à l'expansion du secteur privé."

Dans l'éventualité d'une modification de la structure de réglementation actuelle, la Cable Television Association of Alberta pourrait appuyer dans l'ensemble le mémoire de l'Association canadienne de télévision par câble. La CTAA partage notamment les mêmes préoccupations en ce qui a trait à la propriété des installations et à l'accès aux poteaux, ainsi qu'à la hausse des droits de franchise et aux problèmes qui pourraient se poser si ses membres devaient répondre de leurs actes devant deux instances de réglementation.

Dans son mémoire, la CTAA explique sa position sur la nécessité de créer un nouveau cadre de réglementation plutôt que de perpétuer ou de modifier le système qui régit actuellement les activités de l'industrie de la télévision par câble au Canada. L'Association soutient que les règlements auxquels doit actuellement se soumettre l'industrie de la télévision par câble ont un caractère passablement négatif, qu'ils sont inutiles dans plusieurs cas et qu'ils nuisent à l'instauration et à l'expansion des services.

Fondamentalement, l'Association soutient que l'évolution de l'industrie devrait être régie par les forces du marché et qu'on ne devrait avoir recours à la réglementation que s'il s'agit du seul moyen de protéger l'intérêt public. Si le gouvernement intervient, il devrait y avoir un processus de consultation entre les deux paliers de gouvernement et l'industrie, et les règles établies devraient être appliquées uniformément dans toutes les régions du Canada.

iii) La Saskatchewan Cable Television Association (SCTA)

La Saskatchewan Cable Television Association ne reconnaît pas a priori que le transfert aux provinces du pouvoir d'octroi des licences et de réglementation serait automatiquement avantageux pour le public ou les titulaires de licences qui souhaitent énormément servir le public. Elle appuie le système actuel de réglementation et d'octroi des permis qui fonctionne par l'intermédiaire du CRTC et, tout en reconnaissant l'existence de certaines faiblesses, l'Association croit que celles-ci pourraient être corrigées si les provinces étaient davantage représentées au sein du CRTC et s'il existait un plus grand nombre de bureaux régionaux. L'Association doute que le fait de déléguer au gouvernement de la Saskatchewan les pouvoirs de réglementation en matière de câblo-diffusion puisse mieux servir l'intérêt du public de la Saskatchewan, étant donné qu'il n'existe pas actuellement d'organisme de réglementation indépendant.*

Si la délégation des pouvoirs de réglementation devenait réalité, les sociétés exploitantes de la Saskatchewan auraient alors quatre principales préoccupations. Il devrait y avoir un net partage des compétences, c'est-à-dire qu'il importe de définir clairement quel organisme gouvernemental a compétence sur des éléments précis de l'industrie, l'organisme provincial étant chargé des demandes qui ont trait à l'exploitation de la télévision par câble dans la province. Les titulaires de licences ne devraient être légalement tenus de rendre des comptes qu'au C.R.T.C. ou à un autre organisme d'autorisation fédérale, qui se chargerait de faire respecter les exigences des réglementations provinciales. L'organisme provincial de réglementation devrait être indépendant et, de préférence, composé de personnes représentant les consommateurs, le gouvernement provincial, l'industrie de la câblodiffusion et la société de téléphone. Enfin, les entreprises actuelles devraient avoir la garantie qu'elles peuvent conserver leur permis d'exploitation, et qu'il n'y a aucun danger pour les investissements et la "durée normale de la licence" si le statu quo est adopté.

* Cette position se fonde sur l'argument incorrect selon lequel la délégation s'effectue de gouvernement à gouvernement, ce qui n'est pas le cas: en effet, elle s'effectue d'un organisme de réglementation à l'autre. Cette observation, pertinente dans le présent contexte, est dénuée de sens pour ce qui est de l'avenir.

iv) L'Association of Cable Operators of Manitoba (ACOM)

Les membres de l'Association of Cable Operators of Manitoba estiment que c'est l'instance de réglementation fédérale qui est le mieux à même de réglementer les entreprises de réception de radiodiffusion et, par conséquent, ils s'opposent à la délégation aux provinces des pouvoirs de réglementation en matière de câblodiffusion. L'Association n'exprime aucun commentaire en ce qui a trait aux préoccupations dont ses membres aimeraient qu'on tienne compte en cas de délégation, sauf pour dire que la compétence en matière de câblodiffusion, si elle est exercée à deux paliers, pourrait nuire aux caractères publics et privés du système canadien de radiodiffusion.

En s'opposant à la délégation, l'Association fait principalement valoir l'argument selon lequel dans une province où la société exploitante de télécommunications appartient au gouvernement provincial, l'instance de réglementation provinciale pourrait difficilement ne pas favoriser la société exploitante qui appartient à la province de préférence aux entreprises de réception de radiodiffusion, dans les cas où les intérêts des entreprises de communications respectives viennent en conflit. De plus, l'Association estime qu'il pourrait être difficile de réaliser certains objectifs nationaux si la télévision par câble cessait d'être assujettie à la surveillance d'une instance unique.

v) La Ontario Cable Telecommunications Association (OCTA)

Même si les membres de la Ontario Cable Telecommunications Association estiment que l'industrie du câble peut continuer à bien servir les Canadiens, tout en étant rentable, peu importe le palier de gouvernement dont elle relève, ils croient que le processus procède d'une décision politique. Advenant la délégation des pouvoirs, la OCTA est d'avis que la meilleure façon de répartir les pouvoirs est de faire une distinction entre les canaux de radiodiffusion et les canaux servant à d'autres fins, l'instance provinciale étant chargée de réglementer les entreprises de télévision par câble et les services autres que la radiodiffusion.

L'OCTA propose un certain nombre de principes dont il faudrait tenir compte au moment de l'élaboration d'une formule en vue de la délégation aux provinces de la compétence en matière de réglementation de la télévision par câble. À son avis, les conditions de toute formule de délégation devraient être établies sous forme de projet, ce qui permettrait à toutes les parties visées de donner leur avis dans un cadre qui permettrait de modifier le projet proposé; un processus similaire devrait être amorcé dans le cas de toute orientation proposée à l'organisme de réglementation par le Cabinet fédéral; il y aurait lieu d'envisager l'abolition de la réglementation régissant les services concurrentiels ainsi que la suppression de l'obligation d'obtenir une autorisation avant

d'implanter de nouveaux services; l'implantation de nouveaux services ne devrait pas être entravée par des obstacles artificiels; il importe d'utiliser des termes clairs et précis; il faut définir le plus clairement possible et sans contradiction les rôles particuliers des organismes de réglementation fédéral et provinciaux de façon à éviter les chevauchements; il faut s'efforcer de réduire au minimum le coût de la réglementation, le formalisme du processus de réglementation ainsi que les retards mis à rendre les décisions; il importe d'assurer le maintien des licences et des droits existants; et le total des droits de licence perçus par les organismes fédéral et provinciaux de réglementation ne doit pas excéder le montant actuellement imposé.

L'Association décrit ensuite les rôles distincts qui devraient être attribués aux organismes fédéral et provinciaux chargés de l'octroi des permis. L'organisme provincial de réglementation aurait compétence exclusive sur toutes les entreprises de télévision par câble, à deux exceptions près. Le CRTC continuerait d'assumer la surveillance exclusive des canaux qui distribuent des signaux captés par antenne, en provenance de stations de radiodiffusion, et le rôle du ministère fédéral des Communications pour ce qui est des questions techniques se limiterait au maintien de normes minimales pour la réception et la transmission des signaux radio.

Il y aurait lieu d'incorporer ce partage des pouvoirs à la Loi sur les télécommunications, par des modifications appropriées, en réservant un article distinct à la télévision par câble. Il conviendrait de prendre des dispositions pour s'assurer que toutes les ententes de délégation sont régies par cette loi. Chaque instance de réglementation aurait à sanctionner ses propres ordonnances.

vi) La section de l'Atlantique de l'Association canadienne de télévision par câble

La position des membres de la section de l'Atlantique de l'Association canadienne de télévision par câble est exposée dans une lettre envoyée par Seaside Cable T.V. Ltd., de Glace Bay (Nouvelle-Ecosse). Cette position est énoncée dans un extrait du compte rendu de la réunion de l'Association qui a eu lieu à Halifax le 20 février 1980:

"Attendu que nous, membres de la section de la région de l'Atlantique de l'Association canadienne de télévision par câble, reconnaissons comme extrêmement important que la région de l'Atlantique continue de faire partie d'un système national de radiodiffusion, nous favorisons le maintien de la compétence fédérale pour les services offerts par les titulaires de licences de télévision par câble dans la région.

Toutefois, dans le cadre de l'étude de la délégation aux provinces de la compétence en la matière, nous appuyons le mémoire de l'Association canadienne de télévision par câble qui sera présenté au groupe de travail des fonctionnaires provinciaux à Calgary, le 11 mars prochain."

vii) L'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR)

L'Association canadienne des radiodiffuseurs souligne que ses membres s'inquiètent de plus en plus du fait que l'incidence de la délégation sur le système de radiodiffusion n'entre pas suffisamment en ligne de compte dans le débat que soulève le rôle futur des différents paliers de gouvernement en ce qui a trait à la réglementation de la câblodiffusion.

L'ACR estime que les ententes de délégation doivent prévoir certains règlements et principes nationaux uniformes relatifs à la câblodiffusion afin de réduire au minimum les effets néfastes de l'établissement de ces services concurrentiels.

Pour garantir l'uniformité, on pourrait notamment conserver un seul organisme de réglementation et apporter les modifications nécessaires à sa structure de façon que les provinces puissent participer au processus décisionnel. L'ACR estime toutefois qu'il est impensable que d'autres dispositions soient prises pour veiller à ce que les secteurs qui revêtent une importance particulière pour le système national de radiodiffusion continuent d'être réglementés uniformément dans tout le Canada. A cet égard, l'Association a proposé certaines solutions de rechange. Elle a fait savoir qu'il s'agit plus précisément de principes et de règlements régissant les priorités et les limites relatives à la transmission des émissions de câblodiffusion, l'établissement de services de programmation à partir d'entreprises de câblodiffusion, les formules de protection de l'exclusivité des émissions, la publicité transmise par les signaux émis par des entreprises de câblodiffusion, l'intégrité des signaux de radiodiffusion transmis par le câble, et les normes techniques.

Sans préconiser de formules précises pour le partage des compétences, l'Association propose trois options susceptibles d'assurer la protection de l'industrie canadienne de la radiodiffusion dans toutes les ententes de délégation. Par une réglementation à deux paliers, certains éléments seraient réglementés tant par le CRTC que par les provinces, et il n'y aurait aucune expansion du rôle de la câblodiffusion à moins que les deux paliers de réglementation ne s'entendent pour modifier leurs règlements en conséquence. En vertu d'une division des pouvoirs, certains éléments de réglementation d'intérêt national continueraient d'être assujettis au gouvernement fédéral, tandis que d'autres seraient administrés à l'échelle soit provinciale, soit locale. Dans le cas d'une délégation totale, chaque province administrerait de façon indépendante la câblodiffusion, mais il serait parfaitement entendu que certains éléments nationaux d'importance primordiale, établis par le gouvernement fédéral, seraient réglementés de façon uniforme par toutes les administrations.

viii) L'Association canadienne des entreprises de télécommunications (ACET)

L'Association canadienne des entreprises de télécommunications souligne l'importance de cette question, compte tenu du fait que ses membres seront directement touchés par la délégation des pouvoirs de réglementation relatifs aux réseaux de distribution de câblodiffusion qui relèvent de la compétence fédérale.

L'Association estime qu'il est essentiel de fixer la gamme complète des objectifs à atteindre et des normes que les gouvernements veulent faire respecter par les industries qui oeuvrent dans le domaine de la câblodiffusion. Lorsque les entreprises de télécommunications font concurrence à des entreprises de télévision par câble pour la prestation de services qui ne font pas l'objet d'un monopole, la réglementation du taux de rendement devrait valoir tant pour les services de la télévision par câble que pour ceux des entreprises de télécommunications. Les directives visant à réglementer la télévision par câble devraient reconnaître que celle-ci constitue une forme de société exploitante et qu'elle devrait être réglementée comme telle. Cependant, dans la mesure du possible, ces lignes de conduite devraient être compatibles avec la réalisation d'objectifs sociaux nationaux et (ou) provinciaux; la prestation de services de télécommunications sur des marchés concurrentiels ne devrait pas être réglementée, mais si elle s'avère nécessaire, toute réglementation devrait s'appliquer également à toutes les entreprises oeuvrant sur un même marché. Quelles que soient les dispositions retenues, il y aurait lieu de garder la possibilité d'en arriver à un seul système de distribution intégré dont les taux seraient équitables et non discriminatoires tant pour l'utilisateur que pour le fournisseur.

En vue de coordonner les normes et les modes de fonctionnement qui s'appliquent aux services des entreprises de télécommunications toutes les nouvelles ententes au chapitre des compétences devraient renfermer les mêmes principes et méthodes, compte tenu des intérêts tant nationaux que locaux. Afin d'éviter d'éventuels conflits de compétences au chapitre de la réglementation, il semble souhaitable que le même organisme de réglementation ait compétence sur toutes les entreprises oeuvrant sur un même territoire de distribution locale, particulièrement si ces entreprises réglementées se font concurrence. Le gouvernement fédéral devrait toutefois poursuivre ses activités en ce qui a trait aux questions qui touchent la sécurité nationale, la gestion du spectre des fréquences radio, la coordination des normes nationales et internationales et les entreprises nationales de télécommunications.

ix) Les Télécommunications CN-CP

Le CN-CP soutient des arguments contraires à certains aspects du mémoire de l'ACTC sur la délégation des pouvoirs en matière de câblodiffusion. Cette société souligne que la question à l'étude porte sur la délégation des pouvoirs de réglementation des entreprises de câblodiffusion, et non pas sur le transfert général de la compétence en matière de télécommunications. Tant que les réseaux de câblodiffusion demeurent des entreprises locales,

leur transfert sous la compétence provinciale ne sera pas nuisible à une réglementation efficace. Le CN-CP appuie également le maintien de la réglementation des services concurrentiels afin d'éviter un interfinancement néfaste. Ce sont les forces du marché qui devraient déterminer s'il convient de regrouper les sociétés exploitantes en une seule entreprise.

IV. OBJECTIFS

Contexte

Les fonctionnaires fédéraux jugent essentiel que le groupe de travail débattenne des objectifs relatifs à la délégation des pouvoirs en matière de câblodiffusion et si possible, parviennent à s'entendre à ce sujet; ils estiment en outre qu'il ne peut pas y avoir délégation de pouvoirs en matière de câblodiffusion tant que les deux paliers de gouvernement ne conviennent pas d'une série d'objectifs communs à atteindre. De l'avis de plusieurs gouvernements, notamment la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario, il est inutile d'entreprendre un nouveau débat sur les "objectifs", étant donné que ceux-ci ont déjà été traités dans les préoccupations, la répartition des responsabilités, les mécanismes de délégation des pouvoirs, la proposition que le groupe de travail a élaborée conformément aux instructions qu'il a reçues des ministres et le programme de travail établi à Vancouver. En outre, l'élaboration "d'objectifs" ne faisait pas partie du mandat fixé aux fonctionnaires à la réunion de Vancouver. Enfin, certains ont fait valoir que l'adoption d'une série uniforme "d'objectifs" pourrait ne pas correspondre aux besoins et aux priorités locales et régionales et que cela figerait les politiques de communications, ce qui nuirait considérablement aux efforts déployés par les provinces pour mettre en oeuvre de nouvelles politiques au fur et à mesure que les besoins et les priorités changent.

La majorité des gouvernements représentés au sein du groupe de travail ont accepté d'étudier les "objectifs" fédéraux afin de voir s'il était possible de s'entendre sur certains d'entre eux. Contrairement à l'Alberta, l'Ontario et la Colombie-Britannique ont accepté de participer à ces travaux, tout en rappelant les réserves qu'ils ont déjà formulées ci-dessus.

Les fonctionnaires fédéraux et provinciaux ont finalement convenu que toute entente de délégation des pouvoirs en matière de câblodiffusion devrait viser les objectifs suivants:

1. Faire en sorte que les services actuellement offerts au public soient améliorés, ou du moins maintenus
2. Faciliter l'extension des services aux régions défavorisées et à tous les Canadiens, dans la mesure du possible
3. Favoriser la diffusion par télévision par câble d'une vaste gamme de services de programmation, et plus particulièrement d'émissions canadiennes, afin de renforcer le tissu culturel, social et économique du Canada
4. Réduire au minimum le chevauchement des réglementations fédérale et provinciales

5. Faire en sorte que les systèmes, le matériel et les terminaux utilisés partout au Canada soient compatibles
6. Faire en sorte que l'élaboration d'une structure de réglementation en matière de câblodiffusion tienne compte des préoccupations du gouvernement fédéral, des provinces et du secteur privé pour ce qui est de la radiodiffusion et de la transmission de télécommunications
7. Contribuer à l'évolution ordonnée et efficace des systèmes de télécommunications dans toutes les provinces du Canada
8. Veiller à la mise en oeuvre de priorités provinciales pour ce qui est de la présentation d'émissions éducatives par câble
9. Faire valoir les possibilités des techniques et des services de câblodiffusion de façon à répondre aux besoins sans cesse croissants des consommateurs et des entreprises
10. Délimiter clairement les secteurs de responsabilité, au profit du secteur privé et des consommateurs.

D'autres objectifs, qui figurent à l'annexe IV, avaient été suggérés, mais ils n'ont pas été retenus par tous les participants.

V. LES ASPECTS DE LA TÉLÉVISION PAR CÂBLE

Le groupe de travail a convenu de dresser une liste des aspects du câble qui sont assujettis à une réglementation afin d'étudier les diverses options relatives au partage des compétences dans ce domaine.

Pour leur part, les fonctionnaires fédéraux ont préparé la liste des aspects du câble dont la réglementation incombe actuellement au gouvernement fédéral, liste qui figure à l'annexe II du présent rapport. Ces aspects renvoient à la Loi sur la radio et à la Loi sur la radiodiffusion, ainsi qu'aux règlements connexes; de cette façon, dans toute discussion sur la délégation des pouvoirs en matière de câblodiffusion, il sera possible de bien comprendre le régime actuel de réglementation.

Les fonctionnaires provinciaux croient que les règlements seront probablement modifiés après la délégation des pouvoirs; par conséquent, ils ont de leur côté établi une liste distincte des aspects dont ils se serviront pour l'étude de la question. Cette liste est plus générale que la liste fédérale. De plus, les provinces estiment qu'elle pourrait faire l'objet d'un partage des responsabilités assez strict, et qu'il serait donc possible de faciliter le mécanisme de délégation des pouvoirs et la répartition des pouvoirs de réglementation. La liste dressée par les provinces figure à l'annexe III; la répartition des responsabilités qui y est proposée est conforme à la proposition provinciale, exposée à la partie VIII.

VI. LES MÉCANISMES DE DÉLÉGATION DES POUVOIRS

Dispositions relatives à la délégation des pouvoirs

Le groupe de travail a proposé les trois solutions suivantes pour la délégation des pouvoirs:

A. Pouvoirs administratifs

En vertu de cette disposition, une commission provinciale serait chargée de l'administration des lois et règlements fédéraux. Dans le cadre de ses fonctions, elle serait vraisemblablement appelée à prendre des décisions quant au choix des titulaires, aux secteurs d'exploitation, aux conditions régissant l'octroi des licences, etc. De toute façon, la portée du pouvoir de la commission serait déterminée par la loi fédérale.

Pareille disposition de délégation des pouvoirs qui aurait trait aux règlements pourrait en outre nécessiter l'adoption, par le gouvernement fédéral, de ces règlements et la vérification, à ce même palier, de leur conformité à la Loi sur les textes réglementaires. Dans ces cas, les règlements seraient proposés par les provinces, et adoptés par le gouvernement fédéral, pour être ensuite administrés par les provinces, sous réserve des dispositions de révision prévues dans une entente fédérale-provinciale.

B. Pouvoirs administratifs, plus élaboration de règlements

Outre son pouvoir administratif décrit à l'option A, la commission provinciale aurait le pouvoir, en vertu d'une loi fédérale, de faire des règlements relatifs à la télévision par câble dans la province, conformément au pouvoir exprès, quel qu'en soit le degré, qui lui est conféré par la loi fédérale. En fait, une vaste gamme d'options relatives à la portée du pouvoir de réglementation pourrait lui être ainsi conférée. C'est là la formule préconisée dans le projet de loi C-16, et la nature des pouvoirs à déléguer serait déterminée au moyen d'une entente fédérale-provinciale, avec l'approbation du gouverneur en conseil. En vertu de ce projet de loi, la délégation ne pourrait viser que les pouvoirs du ministre et du CRTC; elle ne s'étendrait pas aux autres pouvoirs énumérés dans le projet de loi.

C. Pouvoirs administratifs, plus élaboration de règlements et établissement de politiques

Outre les pouvoirs administratifs et les pouvoirs d'élaboration de règlements de la commission provinciale, le gouvernement provincial et le ministre provincial auraient un pouvoir général d'établissement de politiques en ce qui a trait aux systèmes de télévision par câble. Cette formule serait mise en vigueur grâce à l'intégration de projets de loi futurs par une disposition de renvoi dans la loi.

Dans ce cas-ci, les provinces qui disposent actuellement de l'infrastructure législative et réglementaire nécessaire pour octroyer des licences à des entreprises qui exploitent des systèmes en circuit fermé et à des entreprises intraprovinciales pourraient désormais réglementer et surveiller toutes les entreprises de télévision par câble et leur octroyer des licences de la même façon, par l'entremise des instances de réglementation. Par contre, dans les provinces où il n'existe pas encore d'infrastructure, il faudrait mettre sur pied des commissions provinciales et adopter des dispositions législatives pour ce qui est des services en circuit fermé. Les mesures législatives provinciales seraient intégrées à la loi fédérale, qui veillerait à leur application, avec ou sans modification, aux systèmes de télévision par câble réglementés par le gouvernement fédéral. Les fonctionnaires fédéraux ont souligné qu'il restait encore aux tribunaux à trancher la question de la compétence à l'égard des systèmes de télévision par câble intraprovinciaux en circuit fermé. De l'avis des provinces, ces systèmes relèvent de la compétence provinciale.

Dispositions législatives

Les dispositions de chacune de ces options pourraient prévoir leur entrée en vigueur à une date précise dans chaque province.

Diverses mesures législatives ont été envisagées pour l'occasion:

- Une modification de la Loi sur la radiodiffusion afin de prévoir la délégation de pouvoirs, au moyen d'une disposition générale facultative, ou de la description précise des pouvoirs et de leur délégation dans la Loi à modifier ou par l'intégration de projets de loi futurs par une disposition de renvoi dans la loi.
- L'adoption d'une nouvelle Loi sur les télécommunications qui comprendrait une disposition générale facultative, une disposition de délégation qui renverrait explicitement à une section distincte de la Loi où seraient énumérés tous les pouvoirs relatifs au système de télévision par câble, ou l'intégration de projets de loi futurs par une disposition de renvoi dans la loi.
- L'adoption d'une loi distincte sur la délégation des pouvoirs dans laquelle on trouverait une disposition générale facultative, une description précise des pouvoirs et de leur délégation précisés dans la loi, ou l'intégration de projets de loi futurs par une disposition de renvoi dans la loi.

VII. LES CONDITIONS PROPOSÉES PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Les fonctionnaires fédéraux ont fait savoir que toutes les dispositions de délégation proposées doivent s'inspirer des objectifs mentionnés à la page 25 et à l'annexe IV, ainsi que des conditions énumérées ci-dessous; ce n'est que de cette façon que l'on pourra tenir compte de façon convenable des importantes préoccupations du gouvernement fédéral. Si la délégation des pouvoirs en matière de câblodiffusion devient réalité, cette mesure doit être conforme aux lois fédérales sur les télécommunications, et les conditions suivantes doivent être respectées:

Le contenu

- (1) La câblodiffusion doit accorder l'accès en priorité à tous les services de radiodiffusion par ondes hertziennes autorisés par le CRTC et à tous les services d'émissions nationales désignés.
- (2) Les émissions étrangères transmises par le câble, que ce soit par ondes hertziennes ou en circuit fermé, doivent respecter les directives ou les règlements fédéraux.
- (3) Les services autres que la programmation doivent répondre aux préoccupations fédérales relatives à la radiodiffusion, notamment la priorité de transmission, la publicité et l'interfinancement.
- (4) Il y aurait lieu de favoriser l'expression et la compréhension des intérêts locaux et régionaux.

Les règlements

- (5) Il y aurait lieu d'identifier clairement les domaines où s'effectuent les interventions exclusives ou conjointes des deux paliers de gouvernement.
- (6) La réglementation des aspects provinciaux de la câblodiffusion devrait être assurée par un organisme provincial indépendant du gouvernement de la province concernée.
- (7) Les tarifs d'abonnement devraient être justes et raisonnables.
- (8) La participation du gouvernement dans la réglementation du contenu des télécommunications devrait permettre la liberté d'expression.

Les entreprises

- (9) Les entreprises de câblodiffusion doivent continuer d'être assujetties à la réglementation canadienne relative à la propriété et au contrôle.
- (10) L'établissement de réseaux interprovinciaux ou internationaux de télévision par câble, ou l'interconnexion interprovinciale ou internationale des réseaux de câblodiffusion devraient être conformes aux directives ou aux règlements fédéraux.

Les ententes

- (11) Les ententes de délégation doivent prévoir des dispositions transitoires en ce qui a trait aux titulaires actuels de licences;
- (12) Toute entente de délégation doit stipuler clairement les accords relatifs à la propriété qui ont été conclus entre les câblodiffuseurs et les sociétés de téléphone.
- (13) L'entente de délégation devrait prévoir la possibilité de réévaluer l'expérience après une période de trois à cinq ans, en consultation avec l'industrie, et de modifier l'entente de délégation au besoin.
- (14) A la suite de toute entente préliminaire sur une nouvelle répartition des responsabilités, les deux paliers de gouvernement doivent participer à des discussions franches et exhaustives avec les membres de l'industrie visés.

VIII. LA PROPOSITION DES PROVINCES ET LA RÉACTION DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Compte tenu de la nature et de l'ampleur des divergences d'opinion qui ont marqué les discussions du groupe de travail, les fonctionnaires fédéraux ont jugé que celui-ci n'était pas en mesure d'élaborer des propositions précises pour ce qui est de la délégation des pouvoirs, comme le lui avaient demandé les ministres. Cependant, les fonctionnaires provinciaux ont élaboré pareille proposition; la présente partie contient la proposition des provinces et la réaction du gouvernement fédéral à cet égard.

Proposition des provinces sur la délégation aux provinces des pouvoirs en matière de radiodiffusion

Les provinces estiment que les services en circuit fermé assurés par les entreprises de télévision par câble relèvent de la compétence provinciale. Par conséquent, il ne sera pas question de ces services dans le rapport. Le rapport en question traite plutôt des services qui sont actuellement régis par le gouvernement fédéral. Les provinces croient qu'en dernier lieu, des modifications devraient être apportées à la constitution de façon qu'elles puissent réglementer les entreprises de réception de radiodiffusion. Entre-temps, elles proposent que le gouvernement fédéral leur délègue certains des pouvoirs que le CRTC exerce actuellement.

Les provinces reconnaissent que les gouvernements fédéral et provinciaux s'intéressent, à juste titre, à l'administration, à la réglementation et à l'exploitation des entreprises de télévision par câble. Cependant, une grande partie des questions que les provinces aimeraient voir réglées au palier provincial sont actuellement assujetties à la compétence du gouvernement fédéral en tant qu'aspects de l'exploitation d'entreprises de réception de radiodiffusion. On trouve dans la liste qui suit une série de questions qui, selon les provinces, devraient être réglementées au palier provincial, à la suite de la délégation des pouvoirs:

- . Les tarifs, les frais et les taxes
- . La propriété du matériel, y compris la tête du réseau
- . L'interconnexion des réseaux d'une province
- . L'utilisation des poteaux et des systèmes
- . Les concessions
- . Les normes régissant le service
- . Le pouvoir de tenir des audiences publiques, d'émettre, de modifier et d'abroger des licences et de préciser les conditions à ce sujet

- . Certains aspects des normes techniques
- . Les conditions régissant le transfert de propriété et de contrôle.

Même si la liste n'est pas exhaustive, elle constitue toutefois un important point de départ pour les discussions entre les ministres fédéral et provinciaux. Les provinces admettent que le gouvernement fédéral aimerait fixer les conditions de la délégation de façon à pouvoir poursuivre ses objectifs en matière de radiodiffusion. En fait, le gouvernement fédéral continuerait d'élaborer des politiques relativement aux priorités à respecter pour la transmission des signaux de radiodiffusion, l'importation de signaux étrangers, les droits d'auteur et les conditions de propriété. L'instance provinciale de réglementation se chargerait de faire appliquer ces politiques dans le cadre de la réglementation des entreprises de télévision par câble. Cette question, comme d'autres qui intéressent les deux paliers de gouvernement, pourrait faire l'objet de plus amples discussions entre les ministres.

En vertu de son mandat, le groupe de travail fédéral-provincial a été chargé d'envisager certains mécanismes de délégation. A cette fin, il a étudié plus particulièrement trois options:

- a) Une disposition générale facultative
- b) La description précise des pouvoirs et de leur délégation dans la loi
- c) L'intégration de projets de loi futurs par une disposition de renvoi dans la loi.

De ces trois options, les provinces préfèrent l'intégration de projets de loi futurs par une disposition de renvoi dans la loi; en vertu de cette formule, elle disposeraient du pouvoir administratif et du pouvoir d'élaborer des règlements, et elle auraient la responsabilité globale d'établir des politiques relativement aux entreprises de réception de radiodiffusion. A leur avis, elles exerceraient suffisamment de pouvoirs pour atteindre leurs objectifs de principe pour ce qui est de la télévision par câble, tandis que le gouvernement fédéral pourrait réaliser ses objectifs pour ce qui est des services de radiodiffusion. De la même façon, l'option en question permettrait la répartition précise et sans équivoque des responsabilités, les rôles de chaque palier étant clairement définis au profit du secteur privé et des consommateurs, comme l'avaient demandé les représentants du secteur privé et des gouvernements. Enfin, quelle que soit la formule adoptée, la délégation des pouvoirs de réglementation doit veiller à réduire au minimum toute incidence négative sur l'industrie.

En résumé, les provinces jugent que la meilleure façon de tenir compte des préoccupations des intéressés est d'adopter une structure de délégation des pouvoirs faisant appel à:

- . l'intégration de projets de loi futurs par une disposition de renvoi dans la loi, ce qui entraînerait
- . la délégation aux provinces des pouvoirs administratifs et des pouvoirs d'élaboration de règlements et d'établissement de politiques,
- . tout en permettant au gouvernement fédéral de respecter ses objectifs de principe pour ce qui est des services de radio-diffusion,
- . et ce qui nécessiterait l'établissement de lignes directrices visant à assurer la stabilité et la continuité du processus de réglementation pour la télévision par câble.

La réaction des fonctionnaires fédéraux face à la proposition provinciale

À l'étude de la proposition de délégation des pouvoirs élaborée par les provinces, les fonctionnaires fédéraux ont relevé six grandes lacunes; à leurs yeux, la proposition est donc inacceptable. Ces faiblesses ont trait à

- i) la portée globale de la proposition
- ii) la façon dont le contenu de la programmation est traité
- iii) la compétence à l'égard des questions techniques
- iv) la concurrence entre les entreprises de télévision par câble et les sociétés exploitantes
- v) les mesures législatives proposées, et
- vi) le pouvoir de mettre en oeuvre les politiques fédérales.

Pour ce qui est de la première lacune, soit la portée de la proposition, le gouvernement fédéral fait d'abord remarquer que les provinces se sont fondées sur une fausse prémisse, à savoir que tous les services "en circuit fermé" assurés par les entreprises de télévision par câble relèvent de la compétence provinciale. Or, il ne fait aucun doute que les services assurés par des entreprises de télévision par câble détenant une licence du CRTC, par exemple, relèvent de la compétence fédérale. À cet égard, les fonctionnaires fédéraux estiment que les décisions rendues récemment par la Cour suprême du Canada confirment que la compétence fédérale s'étend à tous les services assurés par des entreprises de télévision par câble qui transmettent des signaux de radiodiffusion. À leur avis, le refus des provinces d'étudier la question des systèmes et des services "en circuit fermé" a orienté l'issue des discussions sur la délégation des pouvoirs en matière de câblodiffusion.

Quant à la proposition de partage des pouvoirs à l'égard des services de programmation, partage qui est fondé sur la distinction entre les services de radiodiffusion et les services autres que la radiodiffusion, les provinces ont négligé les principales préoccupations fédérales relativement à l'incidence des services de télévision par câble sur le système de radiodiffusion. En fait, la proposition semble tout simplement éliminer la capacité du gouvernement fédéral d'encourager l'intensification de la programmation canadienne au fur et à mesure de la mise sur pied de nouveaux canaux de télévision par câble et de l'évolution des techniques de transmission. Il semble n'y avoir aucune garantie quant à la prestation de services comme la télédiffusion des débats de la Chambre des communes ou de tout autre service futur de portée nationale comme la télévision à péage ou la deuxième chaîne de la société Radio-Canada. De plus, la proposition ignore totalement les préoccupations exprimées par le gouvernement fédéral en ce qui a trait à l'incidence des nouveaux services "autres que des émissions" sur les services classiques de télévision par câble, ainsi qu'aux répercussions éventuelles de l'autorisation de la diffusion de messages publicitaires sur les nouveaux canaux contrôlés par les gouvernements provinciaux, et à l'interfinancement.

Pour ce qui est des questions techniques, les fonctionnaires fédéraux ont précisé dans leur premier énoncé de préoccupations et tout au cours des échanges avec le groupe de travail que le gouvernement fédéral n'envisageait nullement de déléguer ses pouvoirs à l'égard des normes techniques. Dans cette optique, la proposition des provinces fait tout simplement fi du point de vue du gouvernement fédéral, qui insiste sur la nécessité que tous les éléments de l'infrastructure de télécommunications au pays soient tout à fait compatibles, tant à l'échelle nationale qu'internationale.

Dans leur proposition, les provinces négligent également un autre principe, à savoir la nécessité d'assurer une concurrence équitable, au chapitre de la prestation de nouveaux services, entre les entreprises de télévision par câble et les sociétés exploitantes établies. Les possibilités de concurrence ont d'importantes répercussions, tant positives que négatives, pour l'évolution régulière des télécommunications au Canada. Les restrictions imposées sous ce rapport doivent tenir compte de préoccupations nationales.

Les mesures législatives proposées pour la mise en oeuvre de la délégation des pouvoirs soulèvent d'autres problèmes. En effet, les représentants fédéraux ne sont pas du tout certains que les provinces soient pleinement justifiées, au point de vue des compétences, de réglementer la télévision par câble grâce à la formule d'intégration de projets de loi futurs par une disposition de renvoi proposée. En outre, l'adoption de cette formule donnerait lieu à une multitude de règlements, les dix provinces disposant de structures de réglementation différentes, et l'industrie de la télévision par câble se développant de façon irrégulière ou prenant des orientations différentes dans tout le pays.

Enfin, les fonctionnaires fédéraux s'inquiètent profondément du fait qu'en vertu de la proposition, il y aurait transfert aux provinces du pouvoir d'établissement des politiques en matière de câblodiffusion, ce qui limiterait de beaucoup le pouvoir du gouvernement fédéral d'élaborer et de mettre en oeuvre des politiques relatives à la télévision par câble en tant que partie intégrante du système canadien de radiodiffusion. La proposition provinciale se concentre sur une conception restreinte, traditionnelle de la télévision par câble, qu'elle considère comme une entreprise strictement locale, et laisse de côté dans une grande mesure l'aspect national de la câblodiffusion, qui prend pourtant de plus en plus d'importance grâce à l'évolution rapide de la technique de transmission par satellite et à la combinaison de cette technique avec la câblodiffusion.

IX. RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

Les échanges entre fonctionnaires fédéraux et provinciaux ont permis de dégager plusieurs points d'entente sur les objectifs relatifs à la délégation des pouvoirs en matière de câblodiffusion, mais on note également des divergences d'opinion quant à la façon dont la délégation des pouvoirs doit s'effectuer.

D'une part, les fonctionnaires provinciaux estiment qu'il serait possible de tenir compte des préoccupations des gouvernements et du secteur privé, et ils en sont venus à un consensus sur une proposition de délégation des pouvoirs en matière de câblodiffusion. Cette proposition expose la nouvelle répartition des pouvoirs favorisée par toutes les provinces présentes au sein du groupe de travail, et elle préconise l'intégration de projets de loi futurs par une disposition de renvoi dans la loi comme formule de délégation des pouvoirs.

D'autre part, les fonctionnaires fédéraux ont relevé dans la proposition provinciale plusieurs lacunes relativement à la portée générale de la proposition, à la façon dont le contenu de la programmation y est traité, à la compétence à l'égard des questions techniques, à la concurrence entre les entreprises de télévision par câble et les sociétés exploitantes, aux mesures législatives proposées, ainsi qu'à la capacité de mettre en oeuvre les politiques fédérales.

Plus précisément, les fonctionnaires fédéraux jugent que le fait d'établir une démarcation entre les services de radiodiffusion et les services autres que la radiodiffusion aux fins du partage des compétences, comme c'est le cas dans la proposition provinciale, est inacceptable, et que toute entente de délégation fondée sur ce partage ne répondrait pas aux préoccupations et aux objectifs du gouvernement fédéral en ce qui a trait aux télécommunications, notamment à la radiodiffusion.

Tous conviennent qu'une entente de délégation des pouvoirs de réglementation à cet égard devrait tenir compte des responsabilités fédérales et provinciales, tout en veillant à éviter le chevauchement et le double emploi, qui ne sont avantageux ni pour le public ni pour le secteur privé. Le groupe de travail a fixé des objectifs à l'égard des questions suivantes: maintien des services actuels, prolongement des services aux régions défavorisées, évolution et croissance ordonnée des communications et de la structure de réglementation, compatibilité technique des systèmes, de l'équipement et des terminaux, et nécessité de consultation avec le secteur privé.

Les provinces soutiennent que l'entente de délégation devrait leur laisser suffisamment de latitude pour qu'elles puissent élaborer

des politiques efficaces sur le rôle et la structure de l'industrie de la télévision par câble, le prolongement des services, les besoins des consommateurs et des localités, ainsi que l'encouragement de l'expression culturelle et éducative à l'échelle locale et régionale. Pour leur part, les fonctionnaires fédéraux soulignent que tous les services assurés par la télévision par câble doivent se conformer aux règlements ou aux directives fédérales et en outre, ils précisent que les services autres que la programmation doivent tenir compte des préoccupations fédérales relatives à la radiodiffusion, notamment à la priorité des signaux transmis, à la publicité et à l'inter-financement. Même si les provinces sont disposées à accepter les conditions qui répondent aux préoccupations fédérales en ce qui a trait à la radiodiffusion, elles persistent à affirmer que les services de télévision par câble en circuit fermé relèvent de la compétence provinciale, et que par conséquent, le sujet n'est aucunement relié à l'étude de la délégation de certains pouvoirs d'octroi de licence et de réglementation qu'exerce le gouvernement fédéral à l'égard des entreprises de télévision par câble. Les fonctionnaires fédéraux jugent que tous les services offerts par l'entremise des entreprises de réception de radiodiffusion sont de compétence fédérale, et que la compétence à l'égard des réseaux de télévision par câble qui ne transmettent pas par ondes n'a pas été établie par les tribunaux. En outre, ils soutiennent que les discussions devraient englober les services offerts par toutes les entreprises de télévision par câble, plutôt que de se limiter aux entreprises de réception de radiodiffusion.

Reconnaissant la compétence qu'exerce le gouvernement fédéral sur la gestion du spectre des fréquences radio, les provinces sont toutefois d'avis que les questions techniques n'ayant pas trait aux signaux radio devraient être confiées aux instances provinciales de réglementation. Tout au cours des discussions, les fonctionnaires fédéraux ont insisté pour dire que l'on ne prévoyait nullement déléguer les pouvoirs du MDC en ce qui a trait aux questions techniques. Ceux-ci estiment que l'infrastructure de télécommunications du Canada doit être totalement compatible, tant à l'échelle nationale qu'internationale. Par conséquent, ils ont insisté pour que le gouvernement fédéral conserve toutes ses responsabilités à l'égard des questions techniques.

Par ailleurs, les provinces sont d'avis que les ententes de propriété conclues entre les entreprises de télévision par câble et les sociétés de téléphone devraient faire partie intégrante d'une entente générale de délégation des pouvoirs, seulement si l'industrie souhaite que cette entente traduise les contrats existants et les lignes directrices relatives aux règlements. Les fonctionnaires fédéraux estiment que les conditions de propriété devraient être clairement énoncées dans toute entente de délégation, de façon que toutes les parties intéressées comprennent bien le fondement de l'entente en question, et que toute condition proposée puisse être étudiée avec le secteur privé. Enfin, à la suite des interventions du secteur privé, les fonctionnaires fédéraux notent qu'une partie

importante du secteur privé fait des réserves quant à la nécessité de déléguer aux provinces le pouvoir de réglementation en matière de câblodiffusion. Les fonctionnaires fédéraux partagent notamment les inquiétudes des radiodiffuseurs et d'autres associations de l'industrie de la télévision par câble pour ce qui est de la réglementation à deux paliers de différentes parties du système de radiodiffusion, à savoir la diffusion par câble et par voie hertzienne; ce chevauchement, qui pourrait semer la confusion, entraîner des incompatibilités et des conflits entre les conditions des divers règlements, pourrait nuire à la capacité du système de radiodiffusion de desservir les Canadiens. Les fonctionnaires fédéraux font de sérieuses réserves quant à la garantie, par une entente de délégation, de la réalisation des objectifs fédéraux et du respect des préoccupations fédérales pour ce qui est de la radiodiffusion et de la télévision par câble au Canada.

Le groupe de travail, qui avait été chargé d'élaborer des propositions relativement à la délégation aux provinces des pouvoirs de réglementation en matière de câblodiffusion, n'a pas été en mesure de présenter des propositions acceptables. Il croit toutefois que la proposition provinciale et la réaction du gouvernement fédéral face à celle-ci, constituent un bon point de départ pour l'étude, par les ministres, de la question de la délégation des pouvoirs en matière de câblodiffusion.

En conclusion, le groupe de travail croit qu'il est impossible de réconcilier les différents points de vue fédéraux et provinciaux exprimés dans le rapport sans une intervention de la part des ministres. Par conséquent, il soumet le présent rapport à l'attention des ministres.

A N N E X E S

ANNEXE 1

NOTES DOCUMENTAIRES SUR LES POUVOIRS DE RÉGLEMENTATION EN MATIÈRE DE CÂBLODIFFUSION (PRÉPARÉES PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL)

Introduction

Réunis à Toronto en octobre 1979, les ministres fédéral et provinciaux responsables des communications ont convenu de constituer un groupe de travail de fonctionnaires chargé "de leur soumettre... des propositions concrètes sur les moyens de déléguer aux provinces la compétence sur les systèmes de câblodiffusion, après l'adoption de la loi fédérale, de façon à respecter tant les préoccupations fédérales et provinciales en la matière que celles de l'industrie."

La réglementation de la câblodiffusion - Historique

Les premiers réseaux de câblodiffusion établis au Canada datent du début des années cinquante. Dès lors et jusqu'en 1968, année pendant laquelle les réseaux canadiens comptaient plus d'un demi-million d'abonnées, l'industrie de la câblodiffusion fut réglementée par le ministère des Transports en consultation étroite avec le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion. Le ministère des Transports s'est intéressé principalement aux questions techniques telles que la qualité des signaux et la non-interférence avec les signaux radiodiffusés par ondes hertziennes, tandis que le BGR s'est surtout préoccupé de la radiodiffusion.

En 1968, la Loi sur la radiodiffusion établissait le CRTC et le chargeait de l'octroi des permis de radiodiffusion et de la réglementation de tous les services de radiodiffusion au Canada. Sous le régime de cette nouvelle loi, les sociétés de câblodiffusion devenaient des entreprises de réception de radiodiffusion régies par le CRTC, comme tous les éléments du réseau canadien de radiodiffusion. On devait dorénavant élaborer les décisions et les règlements en matière de câblodiffusion en tenant compte des incidences qu'ils pourraient avoir sur les autres éléments du réseau de radiodiffusion canadien.

Une année plus tard, le ministère des Communications était créé et il se voyait confier l'administration de la Loi sur la radio, qui relevait antérieurement du ministère des Transports.

Depuis sa création en 1968, le CRTC a émis un certain nombre d'énoncés de principe et de règlements relatifs à la télévision par câble. Le document qui figure à l'annexe II et qui est intitulé "Aspects de la câblodiffusion réglementés par le gouvernement fédéral" présente une liste détaillée des aspects de la câblodiffusion réglementés par le MDC et le CRTC.

Au cours d'une allocution qu'il a prononcée à Ottawa en 1969, lors du congrès annuel de l'Association des radiodiffuseurs du Canada central, le premier président du CRTC, M. P. Juneau, a exposé l'orientation que le Conseil a toujours suivie depuis:

"Face au défi que doit relever la radiodiffusion canadienne, la politique des différents gouvernements, appuyés évidemment par le Parlement et tous les citoyens, a été, au cours des trente-cinq dernières années, essentiellement la même. En fait, développer et entretenir un système de radiodiffusion susceptible de devenir un circuit ininterrompu de communication relayant d'un bout à l'autre du pays, la vitalité sociale, culturelle, économique et politique canadienne et garder en même temps les Canadiens en contact avec le reste du monde: un peu le même principe que pour l'établissement des réseaux de communications physiques, tels que le chemin de fer, les routes et les voies aériennes."

À la fin des années soixante-dix, l'industrie de la câblodiffusion comptait plus de 340 sociétés dont les avoirs totalisaient quelque 500 millions de dollars et qui fournissaient des services à près de quatre millions d'abonnés.

Au cours des deux ou trois dernières années, l'organisation de l'industrie de la câblodiffusion a considérablement évolué. Les quatre plus grandes sociétés servent au-delà de 47% de tous les abonnés et le CRTC étudie actuellement une requête en vertu de laquelle la plus importante société desservirait plus de 30% de tous les abonnés canadiens du câble.

En 1980, toutes les sociétés offrent une chaîne communautaire et bon nombre d'entre elles offrent également des voies de programmation spéciale. Un certain nombre de réseaux ont en outre reçu du CRTC l'autorisation de fournir de nouveaux services à titre expérimental, notamment le contrôle des systèmes d'alarme pour les incendies et des dispositifs d'alarme à des fins médicales. Le CRTC ne réglemente pas ces services proprement dits mais il leur impose certaines conditions pour s'assurer que les titulaires de licences contribuent à la réalisation des objectifs de la Loi sur la radiodiffusion. Vers la fin de la dernière décennie, l'industrie a même établi son propre institut de recherches pour étudier les problèmes qui la concernent précisément. La câblodiffusion est devenue une industrie dont l'organisation dépasse largement les frontières provinciales.

L'établissement du réseau de câblodiffusion par satellite, les propositions de l'industrie relatives à la distribution de la télévision à péage et la tendance générale au regroupement des

réseaux et à la distribution de la câblodiffusion sur une plus grande échelle sont autant de preuves de l'évolution rapide que connaît aujourd'hui l'industrie. Cette restructuration et cette évolution de l'industrie devraient se poursuivre et même s'accélérer en raison de l'essor technologique en cours et du but avoué de l'industrie de constituer des organisations assez fortes pour faire concurrence aux sociétés de téléphone.

Face à une perspective de croissance presque inégalée, le CRTC a énoncé sa plus récente position en matière de câblodiffusion dans un document publié en mars 1979 qui s'intitule "Télévision par câble: révision de certains aspects des services de programmation". Le document expose la politique du Conseil en matière de télévision par câble et, ce faisant, il étudie de façon assez détaillée certains éléments de la câblodiffusion:

"En essence, même si elle présente les caractéristiques à la fois d'un radiodiffuseur et d'un exploitant de télécommunications, la télévision par câble reste de nature hybride. Elle est considérée comme ayant les caractéristiques d'un radiodiffuseur parce qu'elle peut produire et permettre l'accès à une programmation communautaire, à des émissions éducatives et spéciales. Elle est considérée comme ayant les caractéristiques d'un exploitant de télécommunications, parce qu'elle redistribue en général un service produit par d'autres."

Le CRTC s'est fondé sur les objectifs contenus dans la Loi sur la radiodiffusion lorsqu'il a réglementé l'industrie du câble. De fait, le CRTC a considéré le câble comme une partie intégrante du réseau de radiodiffusion canadien. Le CRTC a vu dans la réglementation de l'industrie du câble par le gouvernement fédéral un élément fondamental pour réaliser les objectifs qui visent à mettre en valeur l'identité nationale, à établir de meilleures communications entre l'est et l'ouest et à contrecarrer les dangers de domination économique et culturelle par les Etats-Unis.

La position des provinces sur la câblodiffusion

Depuis 1973, plusieurs provinces ont à maintes reprises réclamé des pouvoirs de réglementation considérables en matière de câblodiffusion. En résumé, elles fondent leur position sur l'importance de la câblodiffusion au niveau local et régional et elles estiment que la câblodiffusion est à proprement parler un service local qui doit relever des provinces. L'autorité ou la compétence fédérale doit être limitée à la mesure dans laquelle le câble transmet des signaux de radiodiffusion. La câblodiffusion est un système de transmission à larges bandes exploité intégralement sur le territoire d'une province donnée. Les provinces ont admis l'importance du câble en tant que réseau de transmission en circuit fermé d'une vaste gamme de services locaux. Ce réseau comporte notamment des ordinateurs, des banques de données, des services de

présentation visuelle ainsi que certains services de programmation spécialisée. Ces services ont une incidence directe et profonde sur l'éducation, le commerce, la santé, les loisirs et la vie familiale et communautaire. Dans une perspective quelque peu élargie, les provinces considèrent l'expansion des installations et des services de câblodiffusion comme un élément fondamental de planification du développement régional et local.

Les rapports entre les réseaux de câblodiffusion et les sociétés exploitantes font l'objet de diverses prises de position de la part des provinces. Les provinces des Prairies qui possèdent et réglementent des sociétés de téléphone craignent les effets que le câble pourrait avoir sur l'évolution ordonnée des réseaux et des services de télécommunications sur leur territoire. L'Ontario, qui ne réglemente pas la principale société de téléphone dans la province, préconise la reconnaissance du câble comme élément distinct de l'industrie des communications et l'établissement de nouveaux services et marchés de câblodiffusion, y compris ceux qui pourraient faire concurrence aux sociétés exploitantes.

Les provinces ont toutes manifesté à divers degrés un grand intérêt à l'égard de l'incidence sociale et culturelle que peut avoir le câble. Le Québec, surtout, a inscrit dans ses objectifs globaux à l'égard des communications la nécessité d'avoir compétence en matière de câblodiffusion, ce qui constituerait d'après lui l'un des principaux instruments d'orientation de la société québécoise.

Les provinces ont réclamé un plus grand contrôle de la câblodiffusion en soutenant en outre que le processus de réglementation ne tient pas suffisamment compte de leurs préoccupations. Elles ont exprimé du mécontentement à l'égard de certains aspects du processus de réglementation, notamment le lieu où se tiennent les audiences, le choix des membres du CRTC, le moment auquel les audiences ont lieu, l'interaction des règlements et, dans certains cas, le caractère des décisions rendues.

Les préoccupations du gouvernement fédéral

Historique

C'est dans le livre gris de 1975 que le gouvernement fédéral énonçait officiellement pour la première fois sa volonté de "discuter les arrangements d'ordre pratique que les provinces pourraient proposer et qui leur donneraient un plus grand rôle en matière d'émission de permis et de réglementation des entreprises de réception de radiodiffusion". On y trouve définies en termes généraux les préoccupations fédérales essentielles auxquelles devront répondre les accords de partage:

"Une condition préalable essentielle à tout arrangement de cette nature serait un accord reconnaissant explicitement au gouvernement fédéral un double mandat: a) fixer des critères ou imposer des conditions à toute entreprise offrant un genre quelconque de "programmation" susceptible d'être distribuée par câble coaxial; b) certifier, du point de vue technique, tout appareil de réception radioélectrique

utilisé par de tels systèmes. La protection du système canadien de radiodiffusion étant ainsi assurée, il deviendrait alors possible de négocier des arrangements au sujet de l'utilisation en commun des câbles coaxiaux et de certains autres types d'équipement. Cela permettrait d'assurer le développement ordonné et économique des systèmes à large bande partout au Canada."

En fait, le pouvoir de réglementation fédéral ne serait délégué que s'il existe des garanties satisfaisantes et valables permettant de réglementer efficacement la radiodiffusion de façon à ce que le gouvernement fédéral puisse continuer de favoriser la rentabilité du réseau de radiodiffusion au moyen de mesures positives.

Tout en admettant que le câble puisse fournir des services qui ne constituent pas de la radiodiffusion, le Livre gris mettait l'accent sur la dimension nationale de la transmission par câble d'ondes d'émissions commerciales et publiques radiodiffusées dont les signaux, émis par des stations locales éloignées, sont captés et retransmis par les réseaux de câblodiffusion, qui assurent à leurs abonnés une meilleure réception. On y signale également que la transmission de signaux de télévision demeurera encore pendant un certain temps le principal facteur économique du raccordement des foyers au câble:

"...la fonction principale (du câble coaxial)... (sera) pour un certain temps à venir, d'augmenter la portée des émissions de radiodiffusion et d'améliorer la qualité de leur réception. En conséquence, nous n'avons pas d'autre choix, à l'heure actuelle, que de les considérer principalement comme des éléments essentiels de la structure du système global de radiodiffusion au Canada.

Le problème est donc de trouver réponse aux préoccupations des provinces sans porter atteinte à la capacité des radiodiffuseurs d'assurer le genre de programmation nécessaire à la sauvegarde du caractère et du contenu essentiellement canadiens de notre système de radiodiffusion."

Après la publication du Livre gris, des discussions bilatérales furent entamées avec plusieurs provinces afin d'en arriver à un accord. Une de ces initiatives a eu pour résultat la signature, en 1976, d'une convention fédérale-provinciale sur la câblodiffusion avec le Manitoba.

Au cours des discussions constitutionnelles de 1978 et de 1979, les gouvernements fédéral et provinciaux ont convenu qu'ils avaient des intérêts dans le secteur des communications. Le Premier ministre Trudeau déclarait en octobre 1979 que... "les communications constituent un domaine dans lequel les deux

ordres de gouvernement ont des intérêts raisonnables et légitimes". Au cours de ces discussions, on a accordé une attention spéciale à la télévision par câble. L'honorable Marc Lalonde, ministre de la Justice, a fait la déclaration suivante:

"Il doit y avoir prépondérance des pouvoirs fédéraux pour garantir le respect des normes relatives au contenu canadien et à la réception des émissions et des services de radiodiffusion canadiens." (traduction)

Il a ensuite défini le rôle des provinces dans le domaine de la câblodiffusion dans les termes suivants:

"Les provinces accordraient les permis des entreprises de radiodiffusion locales et elles réglementeraient les voies communautaires tandis que le Parlement fédéral disposerait d'un pouvoir prépondérant, ce qui n'exclurait pas totalement les pouvoirs provinciaux". (traduction)

À la fin de 1978 et au début de 1979, des fonctionnaires du gouvernement fédéral et de la Saskatchewan ont rédigé un document d'étude qui définissait un modèle théorique de partage des responsabilités en matière de câblodiffusion. Concrètement parlant, le modèle proposé aurait accordé aux provinces le droit de réglementer la totalité ou une partie des éléments suivants de la câblodiffusion:

- la délimitation du secteur géographique de franchise;
- la réglementation des transferts de propriété;
- l'établissement des taux d'abonnement et des frais d'installation;
- la réglementation des conditions des contrats d'abonnement;
- la réglementation des chaînes communautaires d'origine locale, y compris l'octroi de licences pour l'usage de ces canaux;
- l'autorisation et la réglementation des canaux éducatifs;
- l'autorisation ou la réglementation de la télévision à abonnement;
- l'autorisation et la réglementation des services autres que la programmation à l'intérieur de la province.

Le modèle proposé aurait permis au gouvernement fédéral d'intervenir par réglementation ou ordonnances dans les domaines suivants:

- la transmission des signaux et les priorités à cet égard;
- la reproduction et le remplacement d'émissions;
- au besoin, l'interdiction d'annonces publicitaires sur les chaînes en circuit fermé;
- l'attribution de revenus pour la production d'émissions canadiennes;
- les questions d'ordre technique et qualitatif.

Le 13 février 1979, dans la foulée de la réunion des Premiers ministres sur la constitution tenue à Ottawa, l'honorable Jeanne Sauvé a rendu public un document sur le projet de révision constitutionnelle en matière de câblodiffusion proposé par le gouvernement fédéral et appuyé par un certain nombre de provinces. La déclaration précisait que les provinces réglementeraient les réseaux de câblodiffusion dans le cadre d'une loi fédérale régissant notamment le contenu de la programmation et la radiodiffusion. On ne proposait aucune disposition opérationnelle détaillée, mais il était prévu que les provinces seraient chargées de l'octroi de licences aux réseaux de câblodiffusion sur leur territoire et qu'elles pourraient accorder des permis à ces derniers ou à d'autres sociétés pour la prestation de services de programmation notamment la diffusion d'émissions communautaires ou éducatives. En outre, les provinces pourraient réglementer les services de télécommunications intraprovinciaux fournis par les réseaux de câblodiffusion, comme la lecture des compteurs, les alarmes à incendie, les systèmes de surveillance, etc.

Mme Sauvé a fait la déclaration suivante:

"Ces propositions... tiennent compte des intérêts principaux tout en assurant la protection des intérêts nationaux, en particulier quant à la sauvegarde et au développement ordonné et continu du système de la radiodiffusion canadienne."

et ...

"Il importe aussi qu'il (le gouvernement fédéral) puisse exercer une influence convenable sur l'instauration et la réglementation de nouveaux services en circuit fermé, dans la mesure où ils touchent les

services et les émissions de radiodiffusion au Canada. En confirmant l'autorité fédérale dans ces secteurs, les propositions permettent au gouvernement fédéral de protéger et de développer le système de radiodiffusion et de favoriser la réalisation des objectifs nationaux relatifs aux émissions canadiennes."

En septembre 1980, dans le cadre du débat constitutionnel général, où l'on a étudié douze secteurs distincts de compétence, le Premier ministre du Canada a formulé une proposition globale pour ce qui est de la compétence à l'égard des communications, y compris la câblodiffusion, les télécommunications, le spectre des fréquences et la radiodiffusion.

ANNEXE II

ASPECTS DU CÂBLE DONT LA RÉGLEMENTATION INCOMBE ACTUELLEMENT AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Activités des entreprises

1. Les conditions et les exigences de propriété des entreprises
 - a. la citoyenneté
(CP 1969-630)
 - b. l'organisation des sociétés
(les conditions du CRTC pour les licences; Loi sur la radiodiffusion, art. 15)
(questions relatives à la concentration des sociétés, au recoupement de la propriété, à la propriété locale)
 - c. les conditions du transfert de la propriété ou du contrôle
(les conditions du CRTC pour les licences; Loi sur la radiodiffusion, art. 15)
2. La propriété des installations
(les conditions du CRTC pour les licences; Loi sur la radiodiffusion, art. 15)
 - a. tête de réseau
 - b. distribution
(la ligne, les amplificateurs, les raccordements et le câblage intérieur)
 - c. les installations des studios
 - d. micro-ondes
(politique du MDC pour l'octroi des licences en vertu de la Loi sur la radio)
 - e. terminaux
(par exemple les téléselecteurs)
 - f. station terrestre reliée à un satellite
(politique du MDC pour l'octroi des licences en vertu de la Loi sur la radio)
3. Les tarifs et les frais
 - a. les tarifs imposés aux abonnés par le titulaire de la licence
(règlement n° 17 du CRTC sur le câble; Loi sur la radiodiffusion, art. 15 et s.-a.16 b) (viii))
 - b. les frais des licences
(Loi sur la radiodiffusion, s.-a.16 b) (vii))

4. L'interconnexion des entreprises de câblodiffusion
 - a. sur le plan intraprovincial
(règlement n° 5 du CRTC sur le câble; Loi sur la radiodiffusion, art. 15 et 16)
 - b. sur le plan interprovincial
(règlement n° 5 du CRTC sur le câble; Loi sur la radiodiffusion, art. 15 et 16)
 - c. sur le plan international
(règlement n° 5 du CRTC sur le câble; Loi sur la radiodiffusion, art. 15 et 16)
5. Les questions techniques
 - a. la gestion des fréquences
(règlements sur les interférences radiophoniques; Loi sur la radio, s.-a. 7(1)b) (i et ii) et alinéa 7 (1)h))
 - i. interférence à l'endroit d'autres services radiophoniques
(rayonnement, rayonnement secondaire)
 - ii. interférence de la part d'autres services radiophoniques
 - b. l'évaluation de l'emplacement de l'antenne
(Loi sur la radio, alinéa 5c))
 - c. la compatibilité de l'équipement de radiodiffusion et des réseaux de câblodiffusion
(règlements généraux sur la radio, partie II, div. VIII)
 - d. la protection de l'intégrité du réseau
(Loi sur la radio, art. 5)
 - e. la compatibilité des fréquences et des dispositifs de terminal
(règlements généraux sur la radio, partie II, div. VIII)
 - f. le rendement des réseaux
(Loi sur la radio, art. 5)
 - g. l'accréditation du CRTC
(Loi sur la radiodiffusion, alinéa 22(1)b))
 - h. la délivrance de certificats techniques de construction et de fonctionnement
(Loi sur la radio, s.-a. 4(1)b) (ii))
 - i. les preuves de rendement
(Loi sur la radio, art. 5)
6. Les concessions
(les conditions du CRTC pour les licences; Loi sur la radiodiffusion, art. 15 et 16)
7. La prestation du service
(les conditions du CRTC pour les licences; Loi sur la radiodiffusion, art. 15)

Services des entreprises

8. Les priorités en matière de transmission de signaux
9. Les signaux et les services
 - a. Les services de télévision prioritaires
 - i. les stations de télévision locales, régionales et situées à l'extérieur de la région (règlement n° 6 du CRTC sur le câble)
 - ii. communautaires (règlement n° 11 du CRTC sur le câble)
 - iii. éducatifs (CP 1970-496; règlements nos 3 et 6 du CRTC sur le câble)
 - b. Les services de radio prioritaires
(règlement n° 15 du CRTC sur le câble)
par exemple, les stations de radio locales, régionales et situées à l'extérieur de la région)
 - c. Les services d'origine locale
(règlement n° 5 du CRTC sur le câble)
par exemple, les nouvelles alphanumériques
 - d. Les services de programmation spéciale
(règlements nos 5 et 6 du CRTC sur le câble)
par exemple, la Chambre des communes
 - e. Les autres services facultatifs de télévision et de radio
(les conditions du CRTC pour les licences; règlement n° 5 du CRTC sur le câble)
par exemple, les signaux éloignés
 - f. Les services qui ne constituent pas de la programmation
(règlement n° 5 du CRTC sur le câble)
par exemple, incendies, services médicaux, vols
10. La publicité
(règlement n° 11 du CRTC sur le câble)
11. La modification ou l'atténuation des signaux
(règlement n° 18 du CRTC sur le câble)
12. La substitution des signaux
 - a. simultanée
(règlement n° 19 du CRTC sur le câble)
 - b. l'effacement commercial
(les conditions de CRTC pour les licences)
13. L'attribution des voies de télévision
(règlement n° 10 du CRTC sur le câble)

Processus de réglementation

14. L'octroi de licences
(la délivrance, la modification, le renouvellement, la suspension ou le refus; l'établissement des conditions)
15. Les règles de procédure
(les audiences, les avis, les interventions, etc.)
16. Le ministère des Communications aux termes de l'alinéa 7(1)J) de la Loi sur la radio, et art. 5 des règlements sur les interférences radiophoniques
17. Le CRTC sous le régime de la Loi sur la radiodiffusion, parag. 19(7)

Ministère des Communications
Le 15 octobre 1980

ANNEXE III

Liste dressée par les provinces des éléments de la câblodiffusion
et de
la répartition des responsabilités à cet égard

LES ÉLÉMENTS DE LA CÂBLODIFFUSION	RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS
-----------------------------------	---------------------------------

Nota: Les fonctionnaires provinciaux estiment que tous les éléments des services autres que la radiodiffusion de la télévision par câble relèvent de la compétence provinciale et que par conséquent, ils ne sont pas assujettis à la délégation des pouvoirs. Ils ne figurent donc pas dans le présent tableau.

1. LE CONTENU CANADIEN

- Les signaux canadiens

<u>La radiodiffusion</u>	télévision	- locale	
		- régionale	
		- à l'extérieur de la région	
	radio	- locale	F
		- régionale	
		- à l'extérieur de la région	

- L'importation de signaux étrangers F

2. LES PRIORITÉS EN MATIÈRE DE DIFFUSION DES SIGNAUX

- Les voies de radiodiffusion F

- Les signaux de radio F

3. LA MODIFICATION DES SIGNAUX

- La substitution simultanée et non simultanée

- L'effacement commercial F (rad.)

- La modification ou l'atténuation des signaux

LES ÉLÉMENTS DE LA CABLODIFFUSION		RÉPARTITION DES RESPONSABILITES
4.	LA PUBLICITÉ - les voies de radiodiffusion	F
5.	LES DROITS D'AUTEUR	F
6.	LES NORMES TECHNIQUES a. La gestion des fréquences i. <u>interférence à l'endroit</u> d'autres services radiophoniques (rayonnement, rayonnement secondaire) ii. <u>interférence de la part</u> d'autres services radiophoniques b. L'évaluation de l'emplacement de l'antenne c. La compatibilité de l'équipement de radiodiffusion et des réseaux de câblodiffusion d. La compatibilité des fréquences et des dispositifs du terminal e. Le rendement des réseaux f. L'accréditation du CRTC g. L'émission de certificats techniques de construction et de fonctionnement h. Les preuves de rendement	F et P
7.	L'établissement des modalités et des critères régissant l'octroi, la modification, le renouvellement, la révocation ou le refus des licences, et la définition des conditions qu'elles renferment	P
8.	L'approbation des contrats et des modalités de transmission des signaux éloignés.	P
9.	L'établissement des règles relatives aux audiences, à l'annonce de la tenue d'audiences, aux interventions préalables, etc.	P
10.	L'étude, l'audition et le règlement des plaintes du public concernant les responsabilités du titulaire énoncées dans la licence, dans les conditions qui y sont jointes et dans les règlements et les lois.	P
11.	L'établissement de dispositions applicables en cas d'infraction aux conditions des licences; surveillance, inspection et mise en oeuvre.	P

LES ÉLÉMENTS DE LA CABLODIFFUSION		REPARTITION DES RESPONSABILITÉS
12.	La mise sur pied et la nécessité de canaux éducatifs et d'un service de radio général ou de canaux communautaires	P
13.	La mise sur pied de réseaux et l'accès aux réseaux.	P
14.	La mise sur pied et la nécessité de services autres que la programmation.	P
15.	Les tarifs imposés aux abonnés par le titulaire de la licence	P
16.	Les frais et les taxes <ul style="list-style-type: none">- les frais des licences- les taxes municipales	P
17.	La propriété du matériel <ul style="list-style-type: none">- tête de réseau- distribution (par exemple la ligne, les amplificateurs, les raccordements et le câblage intérieur)- origine- micro-ondes- terminaux (par exemple les téléselecteurs)- station terrestre reliée à un satellite	P
18.	Les conditions du transfert de la propriété ou du contrôle	P
19.	Les conditions de propriété <ul style="list-style-type: none">- la citoyenneté- l'organisation des sociétés (questions relatives à la concentration des sociétés, au recoupement de la propriété, à la propriété locale)	F et P P
20.	La durée des licences	P
21.	Les obligations en matière de comptabilité financière	P
22.	L'interconnexion des réseaux <ul style="list-style-type: none">- sur le plan intraprovincial- sur le plan interprovincial- sur le plan international	P F P

LES ÉLÉMENTS DE LA CABLODIFFUSION

RÉPARTITION DES
RESPONSABILITES

23.	La présentation des rapports annuels	P
24.	Les décisions à rendre	P
25.	L'utilisation des poteaux, des conduits et autres installations appartenant aux services publics et aux compagnies de téléphone	P
26.	Les concessions	P
27.	Les normes régissant le service	P

ANNEXE IV

Autres objectifs

Les objectifs suivants n'ont pas reçu l'accord unanime de tous les participants.

La délégation des pouvoirs en matière de câblodiffusion doit:

- i) Faire en sorte que les provinces exercent un certain contrôle sur le degré et la portée de la concurrence pour ce qui est de la prestation de services autres que la radiodiffusion

(rejeté par les fonctionnaires fédéraux)

- ii) Encourager les entreprises de télévision par câble à assurer une vaste gamme de services de programmation qui répondent à la demande des consommateurs

(rejeté par les fonctionnaires fédéraux)

Encourager les entreprises de télévision par câble à assurer une vaste gamme de services de programmation canadiens, régionaux et locaux qui répondent à la demande des consommateurs

(rejeté par les provinces)

- iii) Permettre l'utilisation juste et raisonnable des réseaux de télévision par câble pour la prestation de services de télécommunications et de programmation

(rejeté par les provinces)

Permettre l'utilisation juste et raisonnable des réseaux de télévision par câble pour la prestation de services de télécommunications et de programmation, les provinces exerçant un contrôle sur le degré et la portée de la concurrence à ce chapitre

(rejeté par les fonctionnaires fédéraux et quelques provinces)

- iv) Contribuer à la mise sur pied de réseaux de télévision par câble et à la prestation de services qui sont nécessaires au maintien d'infrastructures de télécommunications efficaces et de haute qualité dans chaque province

(rejeté par la Colombie-Britannique)

- v) Encourager la prestation d'une vaste gamme de services de programmation par câble de haute qualité de nature locale, culturelle, informative et éducative

(rejeté par la Saskatchewan)

Contribuer à l'augmentation et à l'amélioration des services de programmation par câble de nature locale et régionale, par ex., canaux communautaires, qui favorisent les échanges de vues et de renseignements au sein de la collectivité

(rejeté par tous les participants, à l'exception de la Saskatchewan).

FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE
OF
MINISTERS OF COMMUNICATIONS

Report of the Federal-Provincial
Working Group on Industrial Impacts
of Communications Policies



Winnipeg, Manitoba
September 9-10, 1981

TABLE OF CONTENTS

	<u>PAGE</u>
Industrial Development Objectives for Communications Policies	i
Recommendations to Ministers	ii
Executive Summary	iv
1. Introduction	1
2. Industrial Development Objectives for Communications Policies	5
3. Key Policy Issues and Possible Approaches	6
I Broadcasting and Cable Sectors	6
II Telecommunications and Computer/Communications Sectors	14
III New Services	20
4. Recommendations to Ministers	38
5. Addendum	40

INDUSTRIAL DEVELOPMENT OBJECTIVES FOR COMMUNICATIONS POLICIES

Communications policies have been generally formulated to meet objectives in areas such as economic efficiency, social equity, cultural integrity and national sovereignty; the meeting of industrial objectives was not, and perhaps cannot be, their primary purpose. Because communications policies do have industrial implications, however, it is proposed that industrial objectives should be taken into consideration when existing policies are re-evaluated or new policies are formulated, particularly in the area of new services. The Working Group has focused its attention on industrial objectives at the national level. It recognizes that regional development objectives are also important and should be addressed but decided that this is a major task which would require a specific study of its own.

With this in mind, the following industrial objectives for communications policy are proposed:

To the extent possible and taking into account general government objectives and priorities, communications policy should strengthen Canadian resources in program production and in the manufacture of communications equipment, and should foster economic development in Canada:

- by promoting research, development and innovation in all aspects of communications;
- by promoting effective Canadian ownership and control of the communications equipment manufacturing and program production industries;
- by contributing to the ability of these Canadian industries to compete with foreign products both in domestic and international markets;
- by encouraging the development of a favourable investment climate for the Canadian equipment manufacturing and program production industries;
- by promoting the use of Canadian creative and other resources in the production of programming that appeals to both mass and specialized audiences, both in the domestic and export markets;
- by promoting the training and development of the skilled human resources necessary to support a vigorous and competitive equipment manufacturing industry and program production industry;
- by ensuring that regulation takes into consideration not only the interests of the public at large and the providers of communications services, but also the interests of domestic program producers and domestic manufacturers of communications systems and equipment.

RECOMMENDATIONS TO MINISTERS

The Working Group recommends that:

A. General

1. Ministers endorse the industrial development objectives for communications policies proposed by the Working Group.
2. Recognizing that the regulatory process is a fundamental instrument by which communications policy objectives are implemented, Ministers endorse the principle that statutory and/or other suitable mechanisms should be established whereby governments, in their respective areas of jurisdiction and where appropriate, can:
 - (i) issue policy directives to regulatory authorities charged with the regulation of communications;
 - (ii) make known their views to the regulatory authorities on matters of concern;
 - (iii) request the regulatory authorities to hold hearings on issues of concern to governments and report back their findings.

B. Communications Equipment Manufacturing

3. Pursuant to the establishment of the appropriate mechanisms as recommended above, Ministers should, in their respective areas of jurisdiction and where they feel appropriate, direct regulatory authorities to take into account the industrial implications of any regulatory decision affecting carrier procurement, user ownership and carrier revenues, especially decisions with respect to terminal attachment, vertical integration, new carrier entry and the regulatory treatment of non-regulated activities.
4. Ministers agree that vertical integration in the Canadian telecommunications industry has an important industrial impact; as such, the issue should be considered in relation to communications policy objectives and industrial policy objectives, as well as to general competition policy objectives.
5. Ministers agree that support should be given to the development of those types of switching, transmission and terminal equipment, applications software and computerized databases which offer the greatest opportunities for development and marketing of viable Canadian products and services both at home and abroad.
6. When new services are introduced, Ministers should encourage the effective use of Canadian resources in order to ensure a significant and positive contribution to the growth of the domestic communications manufacturing industry.
7. Ministers agree that government procurement should contribute to the development of the domestic communications manufacturing industry, where applicable and consistent with international trade agreements.

C. Program Production

8. Ministers agree that further support should be given by both the federal and provincial governments to the development of the domestic program production sector with appropriate tax, financial, trade, marketing and regulatory measures. These measures should be applied to programs produced for new programming services as well as for conventional broadcasting services.
9. When pay television and other new programming services and technologies (e.g. videodiscs, video cassettes) are introduced, Ministers should encourage the effective use of Canadian creative and other resources in order to ensure a significant and positive contribution to program production in Canada.
10. Ministers agree that the development of education and training programs in all aspects of program production should be encouraged.
11. Ministers agree that the CRTC, in its regulation of the Canadian broadcasting system and specifically in its review of Canadian content regulations, should give due consideration to the implications for fostering the development of an economically viable domestic program production industry, responsive to the interests of both mass and specialized audiences.
12. Ministers should encourage all broadcasting entities to increase the sales of Canadian programs in international markets.
13. Ministers should encourage all broadcasting entities to make greater use of the independent program production sector.
14. Ministers should support the development and establishment of mechanisms to ensure the equitable compensation of the domestic program production industry by program distributors and exhibitors.

EXECUTIVE SUMMARY

1. Mandate

At their meeting in Toronto (October 16-17, 1979), ministers directed their officials to prepare a report on Canada's capability in key technological areas.

Officials of the working group defined their focus as "... the contribution communications policy can make to the strengthening of the software production and equipment manufacturing sectors of the communications industry".

Four broad service areas and two broad industrial areas were examined: radio and television broadcasting, cable television, telecommunications (especially carrier activities), computer/communications, communications equipment manufacturing and program and software production.

The Working Group identified policy areas which have the most significant industrial impact based on three criteria: the strength of the impact on industry - hardware and/or software; whether industrial factors are a significant element of the policy; and whether the policy is one on which Ministers responsible for Communications are in a position to take effective action, either directly or indirectly.

The Group reached a consensus on industrial development objectives for communications policies and reached a number of conclusions based on its detailed review. The Working Group has prepared for Ministers' consideration, a set of recommendations on policy initiatives.

2. Conclusions

2.1 Broadcast and Cable Sectors

Policies with respect to Canadian content, supply-side incentives for program production, educational broadcasting, the CBC and vertical integration in the broadcasting industry, can or do have the most significant industrial impact of all existing policies in the broadcast and cable sectors.

Given the realities of the Canadian market and the existence of private broadcasters, one important issue is how to set in place economic incentives and other measures to ensure that commercial broadcasters deliver a sufficient quantity of Canadian programs of a quality and variety that Canadians will choose to watch. Recognizing that this issue is before the CRTC, the Working Group reviewed the advantages and disadvantages of various approaches from an industrial point of view, and suggested that the CRTC take into account industrial as well as cultural considerations in its Canadian Content Review.

The Working Group believes that stimulative measures are a necessary element in any new mix of policies affecting Canadian program production, in order to reduce the high risk involved in program production.

Provincially-operated educational broadcast services provide significant new revenues for Canadian program production. The Working Group agreed that opportunities for adequate provincial educational broadcast services should be preserved.

The Working Group noted that CBC's expenditures on programs are greater than those of all other Canadian broadcasters combined, with 95% devoted to Canadian program production. As such, the CBC's program procurement policies and CBC's revenues have major impacts on the domestic program production sector.

The Working Group also examined the issue of vertical integration between broadcasters and program producers, and concluded that it would be advantageous, from an industrial point of view, to foster the development of the independent program production industry.

2.2 Telecommunications and Computer/Communications

In the present context communications policies have not had a major bearing on the development of the computer hardware and software sectors but may have a greater impact in the future as the convergence of computing and telecommunications increases. The telecommunications sector offers certain industrial opportunities. The Working Group identified four issues where telecommunications policy and regulatory decisions could have major effects on industrial production, namely, terminal attachment, vertical integration, earth station licensing and extension of service.

The terminal manufacturing sector is the highest priority for industrial development. However, the question of who should own and supply the terminals was left unresolved.

Vertical integration has been a positive factor in the development of a Canadian world scale manufacturer. Without appropriate industrial policies, eliminating vertical integration might benefit primarily foreign rather than domestic manufacturers and might impair Canada's technological sovereignty. Policies must be adopted which encourage the development of small innovative manufacturers, but which also promote Canada's technological capability in communications equipment manufacturing.

On the issue of earth station licensing, it was agreed that an extension of television services on Canadian satellites would appear to be necessary for an increase in the Canadian market for TVRO earth stations. An expansion of past initiatives with respect to equipment procurement should also be undertaken. Canadian manufacturers should be included in the planning phase of new satellite services. The Working Group remains divided on the benefits of further liberalization of earth station ownership.

Government's policies should encourage improved service to rural and remote communities through the development of new products and technologies. Governments can support innovation through assistance for R&D, field trials and experimental programs.

2.3 New Services

Technological developments have created a large potential for new services to business establishments and homes which could create major new industrial opportunities.

New services were classified as programming and non-programming services, for the purposes of this study only.

In the field of new programming services, the Working Group considered that pay-television, specialized programming services and videorecording by means of disc and cassette appear to offer significant industrial benefits to Canada.

In terms of industrial impact, the most significant issues are: licensing of these new services, including the introduction of access provisions, Canadian content requirements, methods of financing new services, stimulative measures for Canadian program production and hardware development issues.

Since new programming opportunities such as those offered by Pay-TV and specialized channels could be a significant stimulus for the production of additional Canadian programming as well as providing additional markets for existing programs, the licensing of such domestic services should be given a high priority. As export sales of programming could present significant industrial benefits, it would seem advisable to concentrate on developing new specialized services which would appeal to international markets. It will be important to identify and promote productions which are both internationally competitive and attractive domestically.

As with conventional broadcasting services, adequate Canadian content requirements must be applied to new programming services if there are to be real industrial benefits for the program production sector. The role of independent producers in supplying a significant portion of the content for new services could also be addressed through content regulations. It may be desirable to have different types and levels of content regulation for different services.

Revenue sources will also have an important effect on the industrial benefits which may accrue from the early introduction of new specialized programming services. Exhibitor funding, direct subscriber payments, voluntary contributions, sponsored programs, advertising revenues, public funding and other options which may emerge should all be investigated as potential, complementary sources of revenue.

A general range of stimulative incentives for Canadian programs would also need to be applied to new programming services. Indeed, in the area of program production for in-home video players, stimulative measures are the only tools available to encourage a Canadian presence in these markets. Marketing and distribution support mechanisms deserve special attention in that a major weakness of the Canadian production sector lies in marketing its products.

New programming services will increase the demand for certain types of communications hardware, notably, broadband transmission equipment, terminal equipment, scramblers, descramblers, and transactional devices, as well as potential upgrading of channel capacity to deliver the new services. Communications policies and regulatory practices should be formulated to ensure that additional requirements for transmission and terminal hardware equipment are procured from Canadian manufacturers, to the maximum extent possible.

New non-programming services were classified into four categories: message oriented, transaction oriented, information storage/retrieval and monitoring services. The first category includes Electronic Mail and Message Systems (EMMS), Store/Forward Voice Services, Teleconferencing and Videoconferencing. The second category includes Electronic Funds Transfer Systems (EFTS), Point of Sale (POS) Services and Teleshopping. The third category is based on the use of widely accessible, computerized online databases and includes Videotex Services as well as specialized search/retrieval services. Monitoring services include security systems like remote fire and burglar alarms, energy control systems and services to record meter readings for electric, gas and water utilities.

The growth of message-oriented, transaction-oriented and information storage/retrieval services would be accompanied by a demand for a variety of sophisticated terminals, as well as increased transmission and switching requirements for data communications. Monitoring services would require the development of a variety of electronic sensors and related hardware. On the software or "content" side, the growth of transactions-oriented and information storage/retrieval services would present major opportunities for the development of applications software and online databases.

Since industrial benefits flow from the growth of economically viable services, policies which restrict the growth of these services or adversely affect their economic viability cannot maximize industrial benefits in the long run.

Communications policies and regulatory practices should be formulated to ensure that the additional requirements for transmission and switching hardware are procured from Canadian equipment manufacturers, to the maximum extent possible. The degree to which interconnection and interworking are permitted between various carrier networks could affect the rate of growth of specific services.

In the area of user owned data terminals, policy initiatives must focus on stimulative measures for specific Canadian products which are, or can be made competitive; such measures include funding for R&D, investment incentives, marketing and export aid, supportive procurement policies by all levels of Canadian governments for selected products, and industrial agreements with foreign governments and manufacturers.

The development of "content", i.e. applications software and computerized databases, may provide a much more profitable focus for similar stimulative measures; for certain types of systems the software costs may be many times greater than the cost of the basic terminal hardware. Stimulative measures to support Canadian developers of applications software and computerized databases and the marketing of their products both at home and abroad will be desirable.

1. INTRODUCTION

A Federal-Provincial Working Group on Industrial Strategy was established in October 1979, following the presentation and discussion of a joint Federal-Ontario paper on industrial strategy at the meeting of Communications Ministers in Toronto (October 16-17, 1979). The Ministers directed the Working Group to examine relevant issues and to prepare a report, within six months, on Canada's capability in key technological areas such as space, fibre optics, microelectronics and interactive services.

At the first meeting of the Working Group in Regina, on January 8-10, 1980, a sub-committee was formed to prepare a statement which would define the problems to be addressed in upcoming meetings. At the next meeting in Quebec City, on February 5-7, 1980, the Working Group reached agreement on the task to be undertaken and the work plan.

Following an initial discussion of industrial development strategies in the telecommunications sector, and the relationship between industrial strategy and communications policy, it was decided that the Working Group should concentrate its activities on an examination of communications policies, rather than of the full range of industrial development strategies.

The task was defined in the following terms "The focus of the Working Group on industrial impact is on the contribution communications policy can make to the strengthening of the software production and equipment manufacturing sectors of the communications industry". Following this clarification in the mandate of the Working Group, it was felt appropriate to adopt a name reflecting more accurately the Group's focus, namely, "Working Group on Industrial Impacts of Communications Policies".

In establishing the Work Plan the following tasks were identified as reflected in the Quebec City Record of Decisions (Document 840-182/025).

- identify which sectors of the communications industry are to be analyzed;
- describe each sector chosen in terms of a series of available indicators;
- rate each sector chosen in terms of the state of the art, and determine the key communications policy influences of each level of government contributing to the state of the various sectors;
- discuss what could have been done, in terms of communications policy, to improve the position of the sector and what could be done now, giving the potential effect expected;
- identify new and emerging developments in communications, and subject them to the same analysis as above, building on the information base provided by the more basic analysis and projecting from it;

- using the findings from the research and analysis, determine which policy initiatives have best supported the communications industry in Canada; then make recommendations on policy initiatives and identify sectors that can best be assisted by these policies.

In its analysis of the communications industry, the Working Group identified and concentrated its efforts upon examining four broad service areas: Radio and Television Broadcasting, Cable Television, Telecommunications (especially carrier activities) and Computer/Communications; and two broad industrial areas: communications equipment manufacturing and program production. Available statistics were collected for each of the above areas related to plant, investment, operating revenues and employment including provincial breakdowns wherever possible. The effects of various communications policies and practices of each government upon the demand for, and supply of hardware (i.e. communications equipment) and software (mostly program production) in each sector were analyzed. The demand for communications equipment and broadcast programs originate mostly from the operations of communications service suppliers, primarily the telecommunications carriers, broadcasters and the Cable TV companies, which require these inputs to produce their own services. Communications policies which affect the services provided, revenues, ownership and procurement practices of service suppliers can, therefore, have a potential industrial impact.

In the Broadcasting sector, the industrial impact on program production (i.e. software) is considered to be more important, and has therefore received greater emphasis than, equipment manufacturing. In Telecommunications, the primary industrial impact is through the manufacture of equipment, both carrier procured and user owned. The development of system software for intelligent equipment, such as switches, computers and terminals, was considered to be an integral part of the equipment manufacturing process. The Working Group excluded from examination the development of applications software (i.e. end use packages) for existing services, on the grounds that this activity has been less influenced by communications policies than by many other policies and considerations.

Industrial development issues relating to a number of new programming and non-programming services were also identified. The Working Group has attempted to address both the hardware and software implications of new services. Impacts on application software development were considered in this case as well as impacts on program production and equipment manufacturing. Software development may have an important impact upon the provision of new services based upon a marriage of telecommunications and computing, and may represent a higher value of industrial activity than equipment manufacturing for some services such as transactional and information storage and retrieval services. However, the Group recognizes that the analysis conducted on new services is very preliminary and tentative. The Working Group has so far built only a base, concentrating primarily on the impact of existing communications policies upon equipment manufacturing and program production. The industrial impacts of new services will require further ongoing study by governments.

Policies related to Research and Development, and the Space sector have not been examined in depth. Although both sets of policies have major

industrial implications their scope is much broader than communications; and the Working Group's task has been focused primarily on communications policies. Nevertheless, the major role played by the federal Department of Communications in helping to establish a Canadian manufacturing capability related to the Space sector was recognized.

Based on detailed analyses of the potential and actual industrial impacts of a wide range of communications policies, the Working Group identified those policy issues which have the most significant industrial impact. This selection was made on the basis of three criteria, namely: the strength of the impact on industry - hardware and/or software; whether industrial factors are a significant element of the policy; and whether the policy is one on which Ministers responsible for Communications are in a position to take effective action, either directly or indirectly.

The Group reached a consensus on a set of industrial development objectives for communications policies. Possible approaches to maximize the industrial benefits of communications policies were identified. In the case of new services, where the analysis has been much more limited, both by time and the availability of solid information, the Working Group arrived at a number of industrial considerations which it believes should be taken into account in the formulation of communications policies pertaining to the development of these new services. Drawing upon the analysis conducted and the objectives developed, the Working Group has prepared a set of recommendations on policy initiatives to Ministers for their consideration.

The Working Group held six meetings. Officials from all Governments were represented in the Working Group. Prince Edward Island acted in the capacity of Chairman and the federal government as Vice-Chairman. The present report, prepared for consideration by Ministers, utilized inputs provided by all the participants. It represents a consensus of opinion regarding the broad industrial objectives of communications policies, key policy issues and possible approaches and recommendations to Ministers.

The format of this report follows from decisions taken at the St. John's meeting. It consists of the following sections:

1. Introduction
 2. Industrial Development Objectives for Communications Policies
 3. Key Policy Issues and Possible Approaches
 - a) Telecommunications and Computer/Communications
 - b) Broadcasting and Cable
 - c) New Services
 4. Recommendations to Ministers
- Appendix

The appendix to this report presents available statistical information at both the national and provincial levels related to broadcasting, cable TV, telecommunications, the computer service industry, program production and communications equipment manufacturing. In addition, the Working Group prepared a working paper titled Review of Communications Policies and Practices and their Industrial Impacts which consists of a detailed review and analysis of existing

- 4 -

communications policies and practices, together with an assessment of their impact upon communications equipment manufacturing and program production in Canada. Federal and available provincial analyses are presented for the chosen set of policies and practices.

Finally, it should be emphasized that since the primary objectives of communications policies are often not industrial in nature, conclusions reached about the industrial implications of these policies do not reflect on the over-all soundness of the policies.

2. INDUSTRIAL DEVELOPMENT OBJECTIVES FOR COMMUNICATIONS POLICIES

Communications policies have been generally formulated to meet objectives in areas such as economic efficiency, social equity, cultural integrity and national sovereignty; the meeting of industrial objectives was not, and perhaps cannot be, their primary purpose. Because communications policies do have industrial implications, however, it is proposed that industrial objectives should be taken into consideration when existing policies are re-evaluated or new policies are formulated, particularly in the area of new services. The Working Group has focused its attention on industrial objectives at the national level. It recognizes that regional development objectives are also important and should be addressed but decided that this is a major task which would require a specific study of its own.

With this in mind, the following industrial objectives for communications policy are proposed:

To the extent possible and taking into account general government objectives and priorities, communications policy should strengthen Canadian resources in program production and in the manufacture of communications equipment, and should foster economic development in Canada:

- by promoting research, development and innovation in all aspects of communications;
- by promoting effective Canadian ownership and control of the communications equipment manufacturing and program production industries;
- by contributing to the ability of these Canadian industries to compete with foreign products both in domestic and international markets;
- by encouraging the development of a favourable investment climate for the Canadian equipment manufacturing and program production industries;
- by promoting the use of Canadian creative and other resources in the production of programming that appeals to both mass and specialized audiences, both in the domestic and export markets;
- by promoting the training and development of the skilled human resources necessary to support a vigorous and competitive equipment manufacturing industry and program production industry;
- by ensuring that regulation takes into consideration not only the interests of the public at large and the providers of communications services, but also the interests of domestic program producers and domestic manufacturers of communications systems and equipment.

3. KEY POLICY ISSUES AND POSSIBLE APPROACHES

I Broadcast and Cable Sectors

A. Introduction

Communications policies in the broadcast sector are oriented primarily towards social, cultural, national sovereignty and educational goals. However, achievement of these goals necessarily involves significant industrial impacts with respect to the production and distribution of Canadian software. In particular, achievement of these goals is critically dependent on basic economic questions relating to broadcaster demand for, and the supply of, high quality audience-attractive Canadian programs.

On the software side, the broadcasting sector is a major user of the products of the program production industry in Canada. For the year ending August 31, 1977, Canadian television broadcasters spent over \$0.5 billion on program development, purchasing and related costs. Expenditures by firms on television commercials represent another significant source of revenue for the program production industry. Results from the 1978 survey of motion picture producers in Canada (Statistics Canada 63-206) indicate that revenues from television programs and television commercials represented almost two-thirds of the total operating revenues of film and videotape producers in Canada. Therefore, communications policies and practices which have implications for program procurement and production could potentially have a major impact on establishments which are engaged in film and videotape production. Consequently, this section focuses primarily on policies with software creation implications.

Governments assessed all of their policies in the broadcast and cable sectors, along with the individual impact of those policies. A selection was then made of those policy issues which have the most significant industrial impact. This selection was made on the basis of the following criteria:

- strong impact on the industry -- hardware and/or software;
- industrial factors are a significant element of the policy; and
- whether it is a policy on which Ministers of Communications may be in a position to take effective action either directly or indirectly.

On the basis of these criteria, the Working Group has concluded that policies with respect to Canadian content, supply-side incentives for program production, educational broadcasting, vertical integration in the broadcasting industry, and the CBC including extension of service, revenue sources, and program provision can or do have the most significant industrial impact of all policies in the broadcast and cable sectors.

A major problem facing the Canadian program production industry has been the difficulty of competing with cheap U.S. programming which has wide audience appeal in Canada. Given these prevailing economic conditions in Canada, in order to ensure the development and distribution of Canadian programming that Canadians will choose to watch, governments have to pursue policies which address supply factors, demand factors, and/or involve direct government involvement through a Crown Corporation.

B. Canadian Content

In an unregulated environment, Canadian commercial broadcasters would face few economic incentives to deliver Canadian entertainment programs. U.S. programs generally are more cost-effective and hence, more profitable. As such, if the protection against foreign ownership granted Canadian broadcasters is to result in real cultural and industrial benefits, content regulations are required to constrain or modify the economic incentives facing commercial broadcasters.

The CRTC's Canadian content regulations -- derived primarily from Section 3 (d) of the Broadcasting Act -- based on quotas have been implemented to ensure that Canadian radio and television broadcasters deliver at least a minimum of Canadian content. Because of the lower cost and greater revenue-generating ability to Canadian broadcasters of American programs as compared to Canadian programs, it is quite likely that Canadian private broadcasters would demand fewer Canadian programs than they do presently, in the absence of the CRTC's content regulations. They, therefore, provide some stimulus to the production of Canadian programs.

The drawbacks of strict quantitative quotas, however, have been pointed out by numerous critics. Quotas have resulted in a relative lack of domestic production in certain categories of programs for English-language television -- entertainment and drama in particular -- categories which are, on average, more expensive and which offer more employment per hour of programming to the program production industry when compared to other categories of programs such as games or talk shows.

While the content regulations generally are given credit for the recent growth in the Canadian music industry and for forcing Canadian broadcasters to deliver program schedules predominantly Canadian in content, fundamental economic incentives and behaviour have not changed. Broadcasters continue to purchase large amounts of U.S. programs and to schedule them in prime time. In spite of the regulations, then, a significant proportion of the expenditures of Canadian commercial broadcasters continues to go to foreign programming. At the same time, 70% of all English language television viewing is currently directed to programs of foreign origin. As such, industrial benefits to Canada have been insufficient.

The performance of French language broadcasting has been more satisfactory. Both the public and private sector meet and sometimes surpass their Canadian content quotas. Moreover, Canadian programs on French language television obtain a higher audience share than their English-language counterparts. The viewing share of Canadian programs reached 65 per cent in 1976. Given this state of affairs, it is not clear that stronger content regulations are required so far as French language programming is concerned.

The Working Group recognizes that this very important issue of Canadian content is now before the CRTC. It also recognizes that industrial and cultural goals in this area are not necessarily synonymous and that trade-offs between them may have to be made. Revised content regulations will also have to take into account the impact of new programming services on the viewing share and advertising revenues of commercial broadcasters. The outstanding issue is how to set in place economic incentives and other measures to ensure that commercial broadcasters demand and deliver a sufficient quantity of Canadian programs of a quality and variety that Canadians will choose to watch.

Possible Approaches:

In reviewing the submissions to the CRTC on content regulations, the experience of other countries and our own experience, four approaches or elements have been identified as possible options in a revision of Canadian content regulations. These are outlined below. In addition, further options suggested by Saskatchewan are set out in the addendum to this report. These options have not been included in the discussion below because the Working Group did not have sufficient time to analyze them.

Modified Quota System

A quota system is what is now in place and its drawbacks are well documented. It has however, ensured that a certain level of Canadian programs are available in all parts of the broadcast day on all stations. The private sector obligations have been less than those of the public sector.

There is general support in the submissions to the CRTC for retaining a quota system, but several suggestions have been made for having it more readily serve the intentions of the Broadcasting Act. One suggestion is that as well as distinguishing between the public and private sectors, there should be a third category of independent stations. As these stations have less resources, they argue that they could produce better Canadian programming if they did not have to spread their limited revenues on productions broadcast in all parts of the broadcast day. The statistics on the revenues of independent stations bear out this concern. On the other hand, if several of the independent stations were to get together and commission programming from independent producers they could lessen their costs while still meeting their quotas.

The traditional approach to quotas has tended to be applied by the broadcasters through in-house programming. There have been suggestions put forward that a certain percentage of the Canadian content requirements be given a further condition, that of purchasing programs from independent Canadian producers. From the position of the broadcaster this is not likely to make economic sense as there will be too much of his money invested in his production facilities to then go and purchase programs from outside. However, if a varied production industry is to be developed that has a chance of competing on a more international scale, such a regulation could provide a foundation.

Another aspect of quotas that can be considered is different quotas for different times of the broadcast day or for different types of programming. For example, it could be stipulated that the proportion of Canadian programs carried in "prime-time" time (i.e. between 8:00 p.m. and 10:30 p.m.) not fall below 50%. Proposals of this sort are often worked out in connection with some kind of point system, which is discussed next.

Although it is recognized that a modified quota system could contribute to the amount of Canadian programming broadcast, such a system alone may not satisfy a prime concern identified by the Working Group, namely the production of programming of a quality and variety that Canadians will choose to watch. On the other hand, experience to date suggests that a quota system is fairly simple to administer.

Point System

The point system could contain a number of variables, but the basic operation demands that a television station must accumulate a given number of points for Canadian content over a specified period of time, either as a condition of license, or through general regulations for all classes or specific classes of licenses. Points can be earned through a number of systems, and weighted in various ways. For example, a Canadian drama aired in prime time could earn ten points; if it is replayed also in prime time it would earn eight. A replay at another time might only earn five points. If the program is sold to other stations or abroad some further points could be awarded. Extra points could be given for airing a Canadian program produced by an independent producer if there is a wish to stimulate this sector of the industry. More points can be given for drama or variety programs which are usually the most expensive to produce, than for sports, news or current affairs, which are less costly. The point system could be used in conjunction with a quota system. For example, extra points gained through the scheduling of a Canadian drama series in prime time could be used to lessen the Canadian content in daytime television within certain limits. Points could also be awarded for share of audience over a certain basic percentage.

The advantages of the point system is that it can offer the broadcaster a considerable amount of flexibility in the method by which points are accumulated. Depending on the number of points awarded for whichever variables are included in the regulations or condition of license, the system could be quite responsive to meeting the objectives of the Broadcasting Act. The same requirements need not be made of each licensee, but could be adjusted to meet special needs or concerns on a local or regional basis. The weighting of the point system could also be adjusted over time as conditions change. The main drawback of such a system is that it is very complicated to administer from the point of view of the broadcaster, and to monitor for the regulator. Such a system would also be expensive for the broadcaster to maintain. A point system would require that categories of programming be clearly defined and this would not be an easy task. Current programming categories used by the CRTC and the broadcasters are not the same. And though, as mentioned above, the system can provide the broadcaster with considerable flexibility, it could also lead to

charges that the regulator was trying to dictate the specific types of programs being provided. Broadcasters might find it to be an unacceptable level of interference in their operations. Such a system is in place in Australia, and there are mixed reviews on its effectiveness.

Audience Share System

A different approach to achieve the desired results would be to tie the licensing of commercial broadcasters to increases in the proportion of their total viewers which watch the Canadian programs they provide. For example, if a commercial broadcaster currently attracts only 25% of his total audience to the Canadian programs he provides (with 75% going to the foreign programs he provides) licence renewal could be made conditional on increasing viewership of his Canadian programs by 2% — i.e. 27% of his total audience going to Canadian programs he provides and 73% to foreign programs. Under this approach the length of time for which a broadcast license is renewed could be made to vary with real increases in the percentage of total audience that the broadcaster attracts to Canadian programs. The targets could be defined in a number of ways, but the most appropriate would appear to be the requirement that the exhibitor ensure that a certain percentage of its total weekly audience to all programs be comprised of Canadians watching Canadian programs. The significant difference in this approach is that it is the broadcaster who is responsible for finding the optimal means to attract Canadian viewers to Canadian programs. Failure to attract Canadian audiences to Canadian programming could result in shorter license renewal periods or even license revocation. An alternative approach would be to introduce some form of competitive bidding for broadcasting licences. Awards of licenses would be based on specific commitments to attract a certain audience share to Canadian programs.

The advantage of this approach is that the broadcaster has complete flexibility in determining his programming as long as he delivers a certain percentage of the audience for Canadian programs. The motivation is therefore in place to have every Canadian program that is broadcast reach the maximum audience and should lessen considerably the current temptation to fill the Canadian content quota with low budget, low audience appeal productions. It is felt by some members of the Working Group that significant industrial benefits should accrue as new funds flow to domestic program production and as increased program quality and expanded domestic distribution results in the economies necessary to penetrate international markets. At the same time, to the extent that increased investment in, and demand for domestic programming results in increased audiences to Canadian programming, real cultural benefits could accrue while viewer welfare increases.

The main drawback of this system is that without some fine-tuning it could well lead to the exhibition of programming attractive to mass audiences which might have only limited industrial benefits to the Canadian program production industry (e.g. sports). If Canadian programs do not prove to be attractive to Canadians this approach could result in a loss of audience to American channels. From an operational point of view, audience targets might have to be regularly reviewed as market conditions change. Monitoring the audience attained could also present problems. In order to ensure broadcaster compliance with the regulations and to avoid artificial loading of special programming during the period of audience measurement, audience levels would have to be monitored on a random basis several times a year. This presents difficulties given existing monitoring methods, but random electronic monitoring might make this aspect of the option more viable in the future.

A tax variant could be undertaken using less costly audience surveys. Tax rebates could be granted to broadcasters for obtaining increases in their prime time audience for Canadian programs over the previous year. As a tax incentive this measure would have to be considerably simpler than the audience share system outlined above, so that the cost of collecting the information doesn't outweigh the benefits to be gained. For instance a certain tax rebate could be granted for a relatively wide range of audience share gains in order to reduce the impact of sampling error.

Revenue Share System

This approach would require that the broadcasters spend a specific percentage of their revenues on the production of Canadian programs. This could well vary by the type of station, more for network stations, somewhat less for affiliates, and perhaps less again for independents. The danger of this approach is that unless it is combined with other measures, it is likely to result in a limited number of very expensive programs and thus greatly diminish the choice and availability of Canadian programs. As well, the regulator would have to investigate in detail the financial affairs of the broadcaster in order to monitor the system. Unless policies respecting the confidentiality of such financial data were modified, this approach may not be consistent with the public hearing process since much of the information needed for assessing performance could not be made public. Another barrier might be the lack of uniformity of accounting systems with respect to programming expenditures.

C. Stimulative Measures for Program Production

Both levels of government have implemented special measures designed to expand the supply of domestic video production (including film, television, and educational programming) available for distribution. These special measures are intended to have both industrial and cultural impacts. The federal government has implemented an approach combining tax measures -- i.e. the capital cost allowance -- with direct investment through the Canadian Film Development Corporation (CFDC). Several provincial governments have implemented grant, loan and incentive programs to encourage video production.

The Working Group agreed that supply side mechanisms cannot be completely effective on their own and that they are influenced by the overall economic and regulatory environment. The effectiveness of these measures has also been constrained by competition from foreign programming and by vertical integration of some broadcasters. Moreover, the Canadian content regulations have not been effective in ensuring significant broadcaster demand for Canadian video productions. Measures aimed at attracting investment into the program production industry will not result in a significant increase in the volume and/or value of production, unless demand for these programs is also increased -- for example through new Canadian content regulations which increase broadcaster demand for Canadian products and thereby increase the industrial and cultural impact of existing federal and provincial supply-side incentives. However, even if effective measures to increase the demand for Canadian programs can be put in place, further provisions may still be required to reduce the high risk involved in program production in Canada.

Possible Approaches:

The following approaches are presented as elements of a possible mix of policies which could be used to stimulate the domestic program production sector. The list is not meant to be exhaustive but rather as indicative of types of approaches which could be adopted in concert with measures to increase domestic demand for Canadian programs.

1. Modification of the tax regulations and certification process pertaining to the 100% capital cost allowance provisions in order to improve their applicability to production of programs and series for television.
2. Broadening of the CFDC's mandate to include the financing of television programs. For example, the CFDC could provide a substantial share of the initial funding for pilot programs.
3. Diversification and expansion of program producers' revenues by encouraging the production and marketing of products related to a given program (e.g. books, toys, records, games, posters, etc.)
4. Initiatives to encourage industry to penetrate and compete effectively in international markets. Such assistance could take the form of expenditure subsidies, the promotion of co-production ventures through international co-production treaties, export sales incentives, etc.

The Working Group believes that this type of stimulative measure is a necessary element in any new mix of policies affecting Canadian program production.

D. Educational Broadcasting

Educational broadcast services operated by provincial educational authorities provide an opportunity for educational goals to be realized through electronic media. At the same time, educational broadcast services can have important industrial impacts -- primarily in terms of providing significant new revenues for Canadian program production. Revenues for program production are made available both through direct operation of a provincial educational broadcast service and the purchase of air time from commercial broadcasters. The Working Group agrees that opportunities for adequate provincial educational broadcast services should be preserved throughout Canada.

Even though only four provinces are directly involved in the broadcasting of educational programming, it is clear that the educational broadcaster constitutes a major lever of public policy. As evidence of the industrial impacts of educational broadcasting, in all provinces in 1979 over \$40 million were spent on educational programming. Of this, only a limited amount was spent on programs of foreign origin. While acquisitions from independent program producers were also limited, this may be expected to change as a strong and more diverse video production industry develops in Canada.

The Working Group notes that the nature of the programming offered by educational broadcasters is affected by the definition of "educational broadcasting" which determines the kind of programming that can be offered. With such limitations, educational broadcasters have made a considerable

contribution to the program production industry. Expenditures on both hardware and software -- and therefore, industrial benefits -- can be expected to increase as educational broadcasting authorities take advantage of new opportunities to market both domestically and internationally more specialized educational program services.

E. CBC

Policies with respect to the CBC have significant industrial impact. CBC extension of service policies will require considerable expenditures on the acquisition and installation of electronics hardware. 648 transmitters are planned to complete the Accelerated Coverage Plan and \$50 million have been committed.

CBC expenditures on television programs (\$328 million in 1979/80) constitute a significant contribution to software production in Canada. These expenditures are larger than all other Canadian broadcasters combined, with 95% devoted to Canadian program production. The majority of time in all program categories except English language light entertainment is devoted to Canadian programs. Like other broadcasters, CBC devotes considerable resources to in-house program production. Vertical integration may have implications for industrial benefits as discussed below. However, the CBC is significantly increasing its use of the English language independent program sector (\$18 million in 1980/81, up some \$4 million from the previous fiscal year). In addition, efforts to "Canadianize" the CBC prime time television schedule and, thereby, to maximize industrial software impacts are constrained by the current affiliate structure and the competitive commercial imperatives it imposes.

The CBC derives the bulk of its revenues from parliamentary appropriations (\$477 million in 1979/80). These revenues are supplemented by advertising revenues accruing to the two television networks (\$123 million in 1979/80). CBC sees increasingly less reliance on commercial revenues as a means of reducing commercial imperatives to schedule foreign entertainment programs in prime time. However, if revenues lost through possible reduction of advertising are not forthcoming from other sources, the CBC's ability to produce and procure quality Canadian programming will be lessened. As one example of other revenue sources it should be noted that the CBC derived \$1.5 million from export sales in 1979/80.

Part of the advertising revenues voluntarily given up by the CBC could flow to commercial broadcasters to increase their resources available for the production of Canadian programs depending on the availability of commercial time slots on commercial TV and the rates advertisers would be willing to pay taking into account the availability of alternative media. However, increased expenditures on Canadian programs will only occur to the extent that effective new Canadian content regulations are set in place.

F. Vertical Integration

At present, policies are not in effect with respect to vertical integration in the Canadian broadcasting industry. However, the CRTC has been attempting to encourage both the CBC and private broadcasters to buy programs from independent program producers. The vast majority of Canadian programming

currently delivered by Canadian television broadcasters is produced by integrated broadcasters.

Vertical integration in program production may result in the production of programs better suited to broadcaster needs resulting from coordination of broadcast scheduling requirements with program production and in an assured supply of programs which will allow the broadcaster to meet the requirements imposed on him by the regulator.

The potential disadvantages include restrictions on competition in the domestic program supply markets, and constraints on the development of an independent program production industry. It might also be argued that because the main activity of the independent program production industry is production rather than broadcasting, this industry might be more aggressive and innovative in marketing its products than integrated broadcasters.

There is no conclusive evidence regarding the effects of vertical integration on over-all programming costs. Some feel that vertical integration in the public sector has a potential for increasing costs by allowing inefficient production. Others argue that in-house production is less costly, in that excess in-house studio capacity can be used and transaction costs associated with using the market are eliminated. This seems particularly true for some forms of programming which can make heavy use of broadcast studios such as news programs.

A recent study indicates that true independent program producers accounted for only 3% of the total value of television production in Canada in 1978. This marginal role for independent program producers may be seen as largely the result of current Canadian broadcaster demand for Canadian programs. At present, this demand is limited primarily to news and information programming and other lower budget productions such as quiz shows. These programs appear to be most profitably produced in-house by vertically integrated broadcasters. Entertainment programming -- where independent program producers could play their largest role -- is primarily of foreign origin.

An expanded role for Canadian independent program producers could result in new investment in Canadian software and new employment opportunities if increased use of the independent production sector does not represent merely a transfer of production activities from integrated to non-integrated producers. At the same time, cultural benefits could be realized to the extent that a greater number of Canadian programs are produced and distributed. However, it is not clear that specific policies on vertical integration are required when broadcaster demand for Canadian programs can be modified through Canadian content regulations.

II Telecommunications and Computer/Communications Sectors

A. Background

The telecommunications and computer/communications sector consists of the common carriers, firms engaged in the production of telecommunications hardware, computers and software and firms engaged in related research and

development activities. The common carriers provide telephony, telegraphy, teletype, data transmission and broadcast transmission services. Computer/communications firms are those primarily engaged in providing computer services and those engaged in the sale and lease or rental of EDP hardware.

Canada has been well-served by its common carriers. Under their management, the Canadian telecommunications system has evolved into one of the most effective and technically advanced in the world. Prices charged for its services compare favourably with those charged for similar services in other countries.

All telecommunications common carriers in Canada are subject to some form of regulation. There is no direct regulation of telecommunications equipment manufacturers, or of the computer services industry. Common carriers are expected to invest \$9.9 billion through the period 1978-82. Consequently, regulatory decisions which affect the provision of telecommunications services can be expected to have major implications for the telecommunications manufacturing sector. While the telecommunications sector is itself capital intensive, a study conducted by the Government of Ontario has indicated that both the equipment and services sectors have high income and employment multiplier effects.

In the computer/communications sector, the supply of computer hardware is heavily dependent on imported products but computer services are provided primarily by domestic Canadian-owned firms. However, these firms account for only 15 per cent of the Canadian market. The other 85 per cent is performed in-house. Analysis conducted by the Computer/Communications Secretariat in 1977 indicated that the transfer to U.S. parent companies of much computing activity on behalf of Canadian subsidiaries may be increasing. It has been suggested that when such computing activity is transferred, a substantial number of professional and managerial jobs may be lost to Canada. At present, the federal Department of Communications is conducting a review of the current and projected extent of transborder data flows into and out of Canada. Data communications is provided by Canadian common carriers relying predominantly on equipment and software domestically manufactured.

The Working Group's examination of the telecommunications and computer/communications sectors concluded that in the present context communications policies have not had a major bearing on the development of the computer hardware and software sectors. But, the Working Group notes that in the field of new services, which will show a greater convergence of computing and telecommunications, communications policies could provide a significant impact. Consequently, computer/communications is discussed in this report under new services. The telecommunications sector, however, does present opportunities. The Working Group identified four issues where telecommunications policy and regulatory decisions could have major effects on industrial production.

In order of priority, the Working Group found the following communication issues to be most significant in terms of industrial impact:

Terminal Attachment
Vertical Integration
Earth Station Licensing
Extension of Service

3. Terminal Attachment

Terminal attachment refers to the question of whether persons or corporations, other than the common carrier that owns and operates the public switched network, may attach network addressing terminals to the network.

While there are a number of arguments for and against liberalized terminal attachment that pertain to questions of communications policy, in the context of industrial impact the issue is restricted to the following questions:

Whether the provision of terminals exclusively by common carriers or the attachment to the network of privately owned terminals:

- (1) fosters greater domestic production of terminals;
- (2) enhances the position of the Canadian manufacturing industry in the domestic and foreign markets;
- (3) fosters innovation;
- (4) increases the variety and decreases the cost of services, particularly to information intensive industries.

In seeking to maximize industrial impacts that result from these questions, a number of options were identified:

- (1) Complete or partial liberalization of the rules governing terminal attachment for all domestic and foreign manufacturing firms.
- (2) Complete or partial liberalization of the rules governing terminal attachment for all manufacturing firms regardless of the country of origin, provided that the rules of entry permit the sale of Canadian manufactured products in the country of origin of entrants to the Canadian market. True reciprocity in market access might be difficult to achieve since the Canadian market would be penetrated by the U.S. subsidiaries of off-shore suppliers, whose home market might be closed to Canadian products.
- (3) Complete or partial liberalization of the rules governing terminal attachment for all Canadian manufacturing firms.
- (4) The maintenance of terminal procurement as a carrier responsibility.

There are a number of perceived advantages and disadvantages to liberalized terminal attachment. On the one hand, some believe that liberalized terminal attachment will foster new market opportunities for domestic

manufacturers, particularly for new innovative terminals. On the other hand, some believe that liberalized terminal attachment will result in foreign firms, many of whom are protected in their own domestic markets, dominating the Canadian market and reducing domestic production, as has been the case with TV and radio sets.

The Working Group notes that should a regulatory agency introduce liberalized terminal attachment policies, this will reduce the ability of communications policies to influence the purchase of terminal equipment via carrier procurement. Consequently, government policy in this area will have to rely more on free market forces and general industrial development and trade policies.

To date, the question of liberalized terminal attachment has been answered in a different manner by various regulatory agencies. Of particular significance is the recent CRTC interim decision which permits terminal attachment to Bell Canada's public switched network of equipment of a type now provided by Bell Canada to its subscribers or which meets either Canadian or American (F.C.C.) technical standards. Several parties have submitted petitions to the Governor in Council, some in favour of varying the CRTC decision and others in favour of leaving it intact. In particular, the Government of Ontario appealed to vary the decision in order to permit the connection of equipment to Bell Canada's network only from those countries which allow Canadian manufactured equipment to be similarly imported and connected. In May, 1981 it was announced that the Governor in Council had decided not to vary or rescind the decision. In the same month, the CRTC invited comments on the appropriateness of applying the interim requirements pertaining to Bell Canada to B.C. Telephone.

While the Working Group remains divided on a preferred recommendation, it is the Group's consensus that the question of terminal attachment remains the highest priority in terms of its implication for industrial development, in light of the present and future size of the terminal equipment market.

C. Vertical Integration

An industry is said to be vertically integrated when two or more successive stages in the production process are commonly owned and controlled. In the telecommunications sector, two firms, Bell Canada and B.C. Tel, own and control the entities responsible for service provision, installation and maintenance of equipment, as well as the manufacturing and research and development entities within their respective operating territories. In the other telecommunications jurisdictions, the common carrier provides service, installation and maintenance and facility ownership, but does not own or control equipment manufacturers or research and development entities.

In the context of industrial impacts, vertical integration raises the following questions:

- (1) Whether in Canada's small market, vertical integration creates efficiencies in R&D and production and/or whether vertical integration retards innovations and increases the price paid for products.
- (2) Whether vertical integration has fostered the development of a world scale, technically efficient domestic manufacturer.

- (3) Whether vertical integration has restricted the development of other Canadian manufacturers.
- (4) Whether the termination of vertical integration would benefit primarily Canadian or foreign (usually vertically integrated) competitors.

At present, the Restrictive Trade Practices Commission is examining the impact of Bell's vertically integrated structure on the degree of competition in the telecommunications manufacturing sector.

Depending on the perceived harm or benefits caused by vertical integration, there are a number of options available:

- (1) Complete divestiture of manufacturing and research firms from the service company.
- (2) Restricting the manufacturing arm to the production of only certain types of equipment.
- (3) Maintaining vertical integration but introduce mechanisms that open up the service company to competitive suppliers.
- (4) Maintaining vertical integration but introduce mechanisms that ensure the carriers must procure more of its products from independent firms.
- (5) Maintaining vertical integration but consider more of the operating company's services competitive, thereby, allowing more third party provision of services, e.g. liberalized terminal attachment.

The Working Group was generally of the belief that vertical integration has been a positive factor in the development of a Canadian world scale manufacturer. However, it felt that insufficient evidence was available to take a definitive position on this issue. Nonetheless, all members recognized that without appropriate industrial policies, eliminating vertical integration might benefit primarily foreign rather than domestic communications equipment manufacturers and might impair Canada's technological sovereignty. The Group agrees that policies must be adopted which encourage the development of small, innovative manufacturers, but which also promote Canada's technological capability in this area.

D. Earth Station Licensing

In the present circumstances, earth station licensing refers to the question of whether ownership of earth receiving and transmitting stations by Telesat and the telecommunications carriers will have greater or lesser industrial benefits than ownership of earth stations by other parties as well.

It is generally agreed that the demand for earth stations is a function of satellite utilization and that utilization is governed by the regulator's decisions as to who has access to satellite channels and the services provided on these channels. Opponents of greater private ownership see the equipment demand to be little affected by ownership policy while proponents of greater

private ownership suggest it would improve customer service and significantly broaden the market for earth station manufacturing and satellite utilization.

When Telesat began operating its satellite system, all earth stations were owned by the Corporation. Telesat was directed by its Act to promote the development of Canadian manufacturers and in general, it has done so. In recent years, the rules governing earth station licensing were amended to permit common carriers, broadcasters, provincial educational authorities and cable operators to own their own television receiving station at any satellite frequency and for common carriers to own 12/14 GHz transmit/receive stations. This inevitably dilutes the impact of Telesat on the development of Canadian manufacturing, so far as earth stations are concerned.

After the February 1979 announcement of a liberalized policy and with the expectation that new Canadian satellite services would be introduced shortly, there was a considerable increase in the licensing activity for earth stations. Since that time, 105 radio licences for TVRO's have been issued and an additional 80 licenses have been applied for. Sales of Canadian-made TVRO's have increased, assisted by a bulk order of 50 stations from one supplier. With the absence of new attractive services on Canadian satellites, however, this market has dwindled and further stimulation will depend primarily on enhanced satellite services and the low cost, user-owned station.

The increased availability of TV programming off U.S. satellites created a demand for TVRO's, although this demand is tempered by the existence of unresolved questions respecting the legality of the reception of these foreign signals. This demand was first served with imported U.S. equipment, but Canadian manufacturers have moved in to avoid losing the entire market to importers.

In a News Release dated 24 November 1980, the Minister of Communications announced a simplification of the TVRO licensing procedures and liberalization of certain aspects of licensing policy, which should provide a boost for the equipment market. TVRO licences will now be easier and faster to obtain if frequency coordination is not required; licensing will be extended to provincial educational agencies and authorities; and the reception of radio program signals transmitted over the same satellite channel as the television signal will be permitted. It was also announced that review of licensing policy would continue in order to determine whether licensing should be extended to certain categories of applicants not now eligible, and eliminated for stations not requiring frequency coordination.

Extension of television services on Canadian satellites would appear to be necessary for an increase in the Canadian market for TVRO earth stations. An expansion of past initiatives with respect to equipment procurement should also be undertaken. For example, Ministers could set up some mechanism to coordinate field trials of new satellite services so that limited manufacturing resources are conserved and the potential fragmentation of industry avoided. The means should be provided to ensure that Canadian manufacturers are included in the planning phase of new satellite services. Broadcasters, cable undertakings, provincial educational agencies and the telecommunication carriers should be encouraged to consider Canadian sourcing in their earth station procurements.

The Working Group remains divided on the benefits of further liberalization of earth station ownership.

E. Extension of Services

Extension of services refers to policies which require the common carriers to up-grade telecommunications, primarily telephone service, in rural and remote communities.

In addition to the social benefits of reducing isolation and increasing the total utility of the telecommunications network for all users, up-grading the rural service throughout Canada to the urban standard would require substantial increased investment of at least \$1.5 billion.

The issue, in relation to industrial impacts of communications policies, is whether this type of investment will create the appropriate stimulus for new and innovative world scale products by Canadian manufacturers.

There are two broad means of extending services: technological innovation and cross-subsidy. To the extent that innovation does not result in a world market for the products developed or if the cost of installing new facilities is in excess of revenues generated from them, resources shifted to address the extension of service may bid away resources from sectors that could yield a higher return and greater industrial benefits. However, if innovation does succeed, there is a growing world market for rural communications equipment which could be tapped.

The Working Group recognizes that all governments favour improving service to rural and remote communities. There appear to be some approaches available for financing the extension of services: rate cross-subsidies, higher rural rates, adjustments to telephone company rate bases to treat investment in rural and remote areas in a preferred manner, and government subsidies for rural rates. These, along with possible additional policy measures to stimulate innovation such as government support for R&D, field trials and experimental programs, may very well be desirable to respond to the challenge to serve the people in these areas efficiently using new products and technologies. In addition, such measures could lead to commercial opportunities in similar markets throughout the world.

III New Services

A. Background

Technological developments, especially the marriage of computer and telecommunications technologies, have created a large potential for new services to business establishments and homes. The rapid growth of such services would, in turn, create major new opportunities for the suppliers of communications equipment and software. This section of the report provides an initial assessment of the potential industrial opportunities opened up in Canada by new communications services. It also attempts to highlight industrial considerations which should be taken into account in the formulation of communications policies regarding these new services.

Although it is not known exactly which services will eventually develop and prove viable over the next decade, for analytical purposes (for this document only) it is convenient to classify them broadly as programming services and non-programming services.

There are three major technological trends underlying the development of new communications services. They are:

- (i) Convergence and integration of telecommunications and computing technologies;
- (ii) Major enhancements in the delivery capacity of communications networks;
- (iii) Improvements in information storage and retrieval technology.

The technological factors responsible for these trends are described briefly below.

The microelectronics revolution and very large scale integration (VLSI) have produced a drastic reduction in the price per integrated circuit over the last decade, and this trend is continuing. One result is the development of low cost, microprocessor controlled, intelligent terminals possessing both local processing capabilities and sophisticated communications capabilities; another result is the improved price-performance of computers in general. Concurrently, enormous advances have occurred in satellite transmission technology, fibre optics and signal processing techniques; these developments have greatly increased the intelligence, capacity and reach of the telecommunications network and established a continuing trend towards increased price-performance in delivery capacity. Major advances have also occurred in the area of new electronic information storage and retrieval devices such as videodiscs; it is expected that the cost of storing and retrieving information will continue to fall over the next ten years.

While the development of new services is unlikely to be constrained by technological limitations, it should be noted that technology is a necessary, but not sufficient condition for growth. Economic feasibility and market demand are factors which are at least as important in the creation of viable new services. Institutional barriers, the policy and regulatory environment and pressures exerted by developments abroad are other major factors which could hinder or spur the growth of otherwise viable services. The Working Group recognizes that communications policies have an important role to play in the development and rapid growth of these services, primarily by improving the regulatory and service environment.

Communications policies can influence the industrial benefits by affecting the role of the service providers, i.e. by determining who is allowed to provide what service under what set of conditions. Thus, new entry, competition between the telecommunications carriers and the cable TV companies in the provision of specific services and the pricing of tariffed services are matters which would be directly affected by communications policies and regulatory practices.

They can also directly influence the software content of programming services through content regulation rules and practices. On the other hand, the impact of communications policies on equipment manufacturing and applications software will, in most cases, be indirect.

In the two following sections we have attempted to provide an analysis of the potential industrial benefits that can be expected to flow from the growth of those programming and non-programming services which, we feel, are likely to have significant industrial impacts for Canadian manufacturers of communications equipment and software. The analytical method adopted is as follows. Each of the two broad groups of services is analyzed separately. The analysis deals with definition and key characteristics of the service group, potential industrial opportunities, factors affecting the economic development of services, and industrial considerations in the formulation of communications policy.

Much of the analysis is necessarily tentative or even speculative in nature. This is due to the lack of hard information regarding the industrial implications of particular services, uncertainties surrounding the rate of growth of these services and, lastly, the time constraints under which this analysis was performed. The Working Group recognizes that new services could present major industrial opportunities for both hardware and software development by Canadian firms. The Working Group further recognizes that this report has barely managed to scratch the surface in this area and further analysis may be justified. It is clear that non-industrial considerations, including national sovereignty and cultural ones, could be dominant in certain cases. The Working Group considers that, given the tentative nature of our analyses and because of these other considerations, it would be unwise to make specific policy recommendations at this early stage.

B. New Programming Services

The following section contains a brief analysis of those new programming services which the Working Group believes present significant industrial opportunities for domestic program producers and communications equipment manufacturers. In this summary, consideration is limited to pay television, specialized programming services (particularly children's, multilingual and performing arts) and videorecording by means of disc and cassette. These services were selected from the universe of potential new programming services on the basis of four criteria:

- (i) there appears to be a significant latent demand for these services;
- (ii) it appears to be both technologically and economically feasible to provide these services on a wide scale during this decade;
- (iii) Canada stands to derive significant industrial benefits from their introduction;

- (iv) communications policies are likely to have a major impact on the development of the service and/or the industrial benefits which can be derived for Canada.

As pointed out in the introduction above, the growth of these new services is made possible by advances in communications technology which are changing the economics of broadcasting. The integration of communications networks via satellite technology enhances the potential markets for individual program providers, implying a correspondingly greater revenue generation capability. The penetration of co-axial cable, and, in the future, fibre optics are allowing an increase in the number of services delivered to audiences; this increases competition between services for audience, results in more viewer choice and enlarges the demand for content. Developments in interactive technology and in video recording provide more scope for "à la carte" services tailored to the individual's demand for programming. Interactive capability and scrambling/descrambling techniques also make it possible to finance new services largely on a user pay basis, converting what was in the past a public good to a private commodity which can be sold to individual consumers.

There are also underlying trends in society and in the field of marketing communications which are providing an impetus to the development of these new services. Growing differences in the lifestyles of individuals are rendering the concept of a homogeneous audience less valid than in the past. Advertisers now wish to reach specific segments of the population - witness the proliferation of specialized magazines. Other underlying trends include rising income (based in large part on the two-income family), increased leisure time, and higher transportation costs, which together may lead to increased consumer demand for entertainment and information programming which caters to their particular interests.

1. Definition and Key Characteristics

New programming services differ from traditional broadcasting services in a number of respects. The key characteristics which serve to distinguish the new services may be described under (i) type of content, (ii) method of transmission and delivery, and (iii) method of financing. These attributes do not pertain equally to all the new programming services, as we shall examine below. However, they do serve as useful means by which to characterize new programming services.

(i) Content

In the case of pay-television, the content is typically mass-appeal entertainment programs (mainly feature films) and special events. Specialized or vertical programming services cater to specific target audiences with specific entertainment and information interests. Examples are children's programming, multilingual and ethnic programming, performing arts, CBC-2 and Télé-2, educational programming, all-news, all-sports, religious programming and coverage of the House of Commons proceedings. In each case, programming is produced and packaged for minority or target audiences in full realization that it may not appeal to the mass audiences traditionally delivered to advertisers by the networks. Video recording, while not a communications service per se,

appears to cater to three major markets. The mass consumer market entails primarily the mass distribution of entertainment programming such as feature films and "video records", children's, information and self-improvement programs. These devices can also be used as audio/visual training devices thus opening up a training and education market. A third market is the data storage and retrieval market, which is examined below in Section C "Non Programming Services".

(ii) Method of Transmission and Delivery

In general, the new services are not likely to be distributed primarily in Canada as over-the-air VHF and UHF signals for direct reception by audiences. More likely methods are new broadband distribution systems using satellites, fibre optics or high capacity microwave to local head-ends, with the signals then delivered to individual households by co-axial cable, and later fibre optics or low-power rebroadcasting transmitters. Completely closed-circuit systems, which fall outside the realm of the Broadcasting Act, are another possibility. In the future, direct satellite broadcasting to roof-top home antennas presents another option.

(iii) Method of Financing

Traditionally, broadcasting services have been supported by advertisers wishing to reach mass audiences and by public subsidies (CBC and provincial educational broadcasting). With new services, a wider variety of financing methods appear likely.

A key characteristic defining pay television, as the name of the service implies, is that it is primarily financed through direct subscriber payments rather than advertising or public funds, although a combination of these revenue sources is conceivable. The signal is typically scrambled, at least at the last stage of delivery to viewers, to prevent reception by non-payers. There are various billing methods possible, including flat rate, tiered and usage sensitive pricing.

With respect to specialized services, the possible financing methods include payment by exhibitors (e.g. as part of an over-all cable package), direct payment by subscribers for optional services (e.g. "tiering"), voluntary contributions, corporate sponsorship, cross-subsidization from other services such as Pay TV as well as public subsidy and advertising. Advertisers see these services as economical means of reaching specific target audiences. Export sales and cross-media tie-ins (e.g. "Sesame Street" type books, toys, etc.) could provide additional revenue to support these services.

As in the case of phonograph records, it is likely that the cost of pre-recorded videodiscs and cassettes would be borne predominantly by the consumer. Options appear to be limited to sale vs rental of pre-recorded material.

2. Potential Industrial Opportunities

From the characteristics described in the previous section, it will be seen that the growth of new programming services entails a demand for new types

of program content, as well as secondary use of existing material. They will also increase the market for communications hardware (both transmission and reception equipment). In this section, we attempt to only broadly delineate the major areas of opportunity. The extent to which these are likely to be supplied by Canadian industry is deferred to our discussion below of "Industrial Considerations".

Pay TV involves a secondary market for feature films produced initially for theatrical distribution, and a primary market for first-run televised feature films, special event video productions and other kinds of novel, electronic cultural reproductions. In the U.S., it is estimated that \$40 million is being spent in 1980 to produce original programming for Pay TV, videodiscs and videocassettes. On the hardware side, Pay TV opens up a new market for signal reception, scrambling and descrambling, and billing equipment. The infrastructure for a sophisticated pay television system could also be used for other interactive services to the home, and thereby provide a positive stimulus to their development. The introduction of such services would require considerable capital investment.

The growing capacity of the broadcasting system to satisfy specialized audience demands also presents new opportunities for the domestic program production sector. Canada is developing a capability to produce high-quality children's programming, educational programs, and multilingual services. Export prospects for these types of programs appear particularly bright as new services proliferate in the U.S. To cite some recent examples, programming from Toronto's multilingual station CFMT is to be distributed in the U.S. by satellite, with revenues from these sales expected to reach \$1.5 - \$2 million in the first year. TV Ontario claims to be already the largest supplier of instructional television in the U.S, with its 'Readalong' series alone reaching an audience of 10 million children. Global is producing a weekly news program for distribution by a U.S. superstation, and the U.S. Entertainment and Sports Programming Network has signed an agreement to carry CFL football games.

On the hardware side, new specialized services should provide a significant impetus to the demand for satellite terminal equipment if these services are introduced as part of a satellite package. They could also increase the demand for converters, and, in the longer run, lead to an upgrading of cable facilities to allow greater channel capacity.

Video players could present opportunities for the production and export of Canadian-made programs. In the mass-entertainment market, the sound recording industry could be a major beneficiary, if it adapts to the new technology. The trend toward more diverse programming offers some opportunities for independent producers and the secondary use of existing content could be an important market to the CBC and NFB. In the training field, there are a large number of smaller film producers and audio/visual houses in Canada whose major work is in the promotional and industrial film/tape areas who could enter this new market.

In hardware, the growing international competition among manufacturers of videodisc equipment and VCRs would seem to leave little room for Canadian manufacturers. However, there may be opportunities in mastering and replication

of discs and pre-recorded cassettes. At least one American producer of pre-recorded cassettes produces in Canada most of its titles for the Canadian market.

3. Factors Affecting the Economic Development of New Services

The development of economically viable new programming services is a necessary condition for the creation of industrial benefits (at least in the domestic market). However, it is by no means a sufficient condition. Just as in the case of conventional broadcasting, without the creation of appropriate policies the services could develop but without commensurate benefits accruing to Canadian industry. In this section, we examine briefly some of the main factors which could affect the development of new services. In the next we will attempt to assess how communications policies and regulations can ensure industrial benefits from this development.

The viability of such services depends on their revenue-generating capability in comparison with the costs of providing them. Revenues will depend on the level and method of financing. In the case of those services supported either directly (e.g. subscriptions) or indirectly (e.g. advertising, exhibitor-supported) by the audience, the size of the potential audience, the proportion of the audience reached through the delivery mechanism, marketing strategy for the service, regulatory provisions regarding price and advertising will be crucial determinants of revenue. Demand will also be affected by the price and availability of substitutes for the service, such as in-home stand-alone devices. Reception of competing foreign services could affect the new Canadian programming services; unless Canadian services are of such a quality as to attract audiences, they will not be able to withstand foreign competition for audiences.

There appears to be a latent demand for both pay-TV and specialized services in Canada. Although all forecasts of market demand for pay-TV are necessarily speculative at this point in time, a study conducted for DOC "guesstimates" that the Canadian market for a national pay-TV service priced at \$10 per month could be one million subscribers ten years after initial introduction. On April 21, 1981, the CRTC announced that it was prepared to receive applications for licences to carry on broadcasting undertakings which will provide pay television services in Canada. If the U.S. is any example, there would also appear to be a market for specialized services. For example, at the present time about thirty different specialized programming services are carried by U.S. domestic satellites. However, given the small size of the Canadian market, Canada may not be able to support the variety of services offered in the U.S. In addition, it should be kept in mind that a number of the U.S. services do not expect to become profitable for a few years.

Major factors which would affect the cost of services include the institutional arrangements (e.g. monopoly vs competition), the delivery method chosen, the reach of the services, content requirements (Canadian vs foreign, originals vs reruns), marketing costs and billing costs.

The economic development of video players and the attendant content will depend on a wide range of factors. At present, the proliferation of different, incompatible systems may be hampering consumer demand. The price and availability of hardware and attractive content, including distribution methods (e.g. sale or rental) will also influence demand. In the entertainment market, in particular, the sale of video players and content will depend on the cross-elasticity of demand between this service and substitutes such as regular broadcasting services, specialized programming services, pay-TV and movie theatres.

4. Industrial Considerations in the Formulation of Communications Policy

The factors affecting the over-all economic development of new programming services in Canada and the potential benefits to the program production and communications equipment industries have been discussed briefly. With this basis we can now consider industrial development issues which can be affected directly or indirectly through the formulation of communications policies.

• The following issues seem to be most significant in terms of potential industrial impact:

- licensing of new services
- Canadian content requirements
- methods of financing new services
- stimulative measures for Canadian productions
- hardware development issues

(i) Licensing of New Services

The Working Group believes that new programming services such as Pay-TV and specialized channels could be a significant stimulus for the production of additional Canadian programming as well as providing additional markets for existing programs. Therefore, the licensing of such domestic services should be given a high priority. It may also be desirable to introduce access provisions in order to extend the right of access to delivery systems to all potential program providers. The Working Group recognizes that such services might result in audience fragmentation for existing broadcasters. However, as long as the new services are not enjoying any unfair competitive advantage, the market should decide the relative share attained by various services.

To improve the prospects of viable domestic services, the Working Group believes that the predominance of Canadian programming services in Canada must be ensured as far as possible. From a purely industrial point of view, the following approaches could be considered:

1. not authorize the reception of any foreign Pay-TV or specialized services, to the extent this is possible;
2. work out arrangements for reciprocal reception of certain services between Canada and other countries.

3. licence new Canadian programming services including Pay TV, superstations, and specialized programming services, both public and private.
4. allow repackaging of signals, including foreign signals.
5. introduce access provisions as a part of licensing conditions in order to extend the right of access to program providers who are not part of the broadcasting system.

As export sales of programming could present significant industrial benefits by increasing the revenues accruing to Canadian production, from an industrial development viewpoint it would seem advisable to concentrate on developing new specialized services which would appeal to international markets. As we noted under 'Potential Industrial Benefits', Canada appears to have particular strengths in the fields of children's programming and multilingual programming. In addition, performing arts programs could be expected to appeal to international audiences and therefore have significant potential for export sales. It will be important to identify and promote productions which are both internationally competitive and attractive domestically.

(ii) Canadian Content Requirements

As with conventional broadcasting services, the economics of TV production for new programming services are bound to mitigate against Canadian-made programs. Foreign imports are relatively inexpensive and attract larger audiences. Licensing of new services is not sufficient to ensure increased program production. Adequate Canadian content requirements must be applied to new programming services if there are to be real industrial benefits for the program production sector. Another related issue concerns the proportion of reruns vs original programming carried by these services. To the extent that the content of new services consists of programs produced for another primary market, the direct industrial benefits to the program production sector will be lessened. The role of independent producers in supplying a significant portion of the content for new services could also be addressed through content regulations.

Canadian content requirements for pay-TV services must be designed so as to provide an adequate opportunity to stimulate Canadian production but not to jeopardize the service's chance of success. The CRTC Committee on Extension of Service has recommended that Canadian content requirements for the service could be increased over time, responding to the growing capacity of the Canadian program production industry. Pay-TV can also benefit Canadian program production if revenues generated by the service are used to finance production of programs for exhibition on conventional or other new broadcast services.

General options for alternative Canadian content requirements were presented under 'Broadcast and Cable', and therefore we do repeat them here. However, the Working Group wishes to note that because of the different nature of these services, both in terms of type of content and method of financing, it may be desirable to have different types and levels of content regulation for different services.

(iii) Methods of Financing

The emergence of a wide variety of attractive new services may be expected to increase the per capita expenditure on the communications service sector. Over time there may also be a shift in demand from certain more traditional services to new services which would result in an evolution of the services that are economically viable.

In the case of pay television and stand-alone video players, user pay will be the major source of revenue. The method of payment is expected to affect the effective demand for programming and therefore the total revenues generated. Advertising on pay-TV service could help to increase demand if it results in lower charges to consumers. A U.S. study indicates that consumers appear to be willing to accept commercials at the beginning and end of programs if this lowers the cost of the service to them. However, while advertising on Pay-TV services might increase the demand for them, it could also mean a diversion of advertising revenues from conventional broadcasters.

Revenue sources will also have an important effect on the industrial benefits which may accrue from the early introduction of new specialized programming services. Exhibitor funding, direct subscriber payments, voluntary contributions, sponsored programs, advertising revenues, public funding and other options which may emerge should all be investigated as potential, complementary sources of revenue. Advertising on specialized services which are not designed to appeal to mass audiences may be attractive for advertisers who wish to reach target audiences and for whom the price of airtime on mass audience services is prohibitively high.

(iv) Stimulative Measures for Canadian Productions

The general range of stimulative incentives discussed under the "Broadcast and Cable Sector" would also need to be applied to new programming services. Indeed, in the area of program production for in-home video players, stimulative measures are the only tools available to encourage a Canadian presence in these markets. For example, it would clearly be impossible to impose any form of Canadian content requirements with respect to the retailing of these products.

Marketing and distribution support mechanisms deserve special attention in that a major weakness of the Canadian production sector is its lack of marketing ability. With appropriate marketing initiatives, particularly in the huge North American anglophone market and the francophone markets overseas, domestic opportunities could be magnified and consolidated. The small size of the domestic market as a base for supporting indigenous program production implies that vastly improved access to foreign markets is required to sustain world class production in Canada, even with other forms of domestic support.

Supply-side incentives, such as the capital cost allowance on video production investments and Canadian Film Development Corporation loans and grants-in-aid to producers constitute potentially effective instruments to promote attractive domestic program production. Pay-TV programming production in Canada will likely remain a relatively high risk venture for investors during much of this decade. It could therefore benefit substantially from an expanded application of cinematic and video incentives. Production of specialized

televised programming should also be considered within a broad framework of industrial investment incentives.

(v) Hardware Development Issues

As noted earlier, new programming services will increase the demand for certain type of communications hardware, notably, broadband transmission equipment, satellite terminal equipment, scramblers, descramblers, and transactional devices, as well as potential upgrading of channel capacity to deliver the new services. Earth station licensing policies, and the hardware procurement policies of distributors and exhibitors of new programming services could therefore have major impacts on the industrial benefits accruing to domestic equipment manufacturers. Communications policies and regulatory practices should be formulated to ensure that additional requirements for transmission and terminal hardware equipment are procured from Canadian manufacturers, to the maximum extent possible.

The potential industrial impacts of video recorders and players are not yet clear since the process of marketing the new technologies and the subsequent diffusion of pre-recorded and in home recorded video programming is only now beginning. The industrial implications will depend, to some considerable degree, on their degree of competition with existing and emerging broadcast programming. At stake is the possible siphoning of consumer revenues to in-home pre-recorded programs and devices from communications services. This could reduce the funding base available for broadcast services. The federal government has identified a need for further study to assess the impacts of these developments to identify potential opportunities for Canadian industry. The study is expected to be completed in the latter part of 1981.

C. New Non-Programming Services

This section contains a brief analysis of those new non-programming services which, in the opinion of the Working Group, could present significant industrial opportunities for Canadian communications suppliers. It goes without saying, however, that the potential industrial benefits will not occur unless these offerings develop into economically viable, high volume services. Because of the higher probability of demand for business services, it can be argued that they will grow more rapidly and thus predominate in the area of new non-programming services over the next decade.

1. Definition and Key Characteristics

For the purpose of this report, new non-programming services have been classified into four categories: message oriented, transaction oriented, information storage/retrieval and monitoring services. The first category includes Electronic Mail and Message Systems (EMMS), Store/Forward Voice Services, Teleconferencing and Videoconferencing. The second category includes Electronic Funds Transfer Systems (EFTS), Point of Sale (POS) Services and Teleshopping. The third category is based on the use of widely accessible, computerized online databases and includes Videotex Services as well as specialized search/retrieval services. Monitoring services include security

systems like remote fire and burglar alarms, energy control systems and services to record meter readings for electric, gas and water utilities.

These services will generally consist of one or more of the following components:

- i) A communications function between two or more end users, or between an end user and a central computer;
- ii) Terminals, usually intelligent, which provide input/output, communications and, often, some local processing capabilities;
- iii) A data processing function, requiring a central computer and appropriate applications software;
- iv) Online databases

Although communications is an essential part of the service and the carriage role is always present, the communications component may, or may not be a major one, depending upon the type of the service. With the possible exception of Voice Store/Forward Services and teleconferencing, the communications requirement will be of the non-voice or data type.

The message-oriented category consists of services which either exist currently, or represent a natural extension of existing services. They are primarily directed towards business establishments, although conference calling from residences is possible now and EMMS may be extended to homes by 1990. These services require terminal-to-terminal communication between terminals connected to a public or private switched network, but external data processing is not required. For such services the customer is also the information producer and information provider. Video conferencing, especially in colour, is the only service in this category which requires a broadband transmission capacity at this time.

Many of the transaction oriented services also exist currently, at least in embryonic form. They are also considered to be primarily business services, although Teleshopping can be done from the home and some forms of EFTS may be extended to the home by 1990. These services require interactions with the overall payments system. Communication is between terminals and central computers. The use of computerized data bases and external data processing at a central location forms an integral part of these services; these components may be provided by a single information producer/provider, or by different entities. Broadband transmission capacity is not required.

Information storage/retrieval services based on the use of online databases also exist currently and are growing rapidly. Such services could be accessed from business offices, libraries, community centres and homes. Communication is between a user terminal and a central computer. Massive computerized databases and sophisticated search/retrieval software is required to support such services, but traditional data processing does not form an integral part; if additional computing is performed on the retrieved data, it may be thought of as a logically separate activity. Here the information

producers, who generate the content of the databases, are usually different from the information provider, who organizes the databases, provides the computing resources and the search/retrieval software used by the customer. Depending upon the nature of the service provided, a broadband transmission capacity may, or may not be required. Videotex, such as the Telidon system, could become a major vehicle for delivering such services.

Monitoring services are applicable to both residential and business premises. Specialized sensors must be installed and connected to alarm systems or utility meters; these sensors transmit signals via a telecommunications network, either telephone or cable, to a central computer where they can be stored and processed for further action. For a security system, continuous monitoring combined with immediate response is required in the case of an alarm. Further storage of the signal may not be required for alarm systems but is required for billing systems. Only one way communication is required, except in the case of energy control systems and the information processing requirements are fairly minimal. No broadband transmission capacity is required. These systems do not require terminals at which a user prepares and enters his input, as well as receives some output.

Since none of these new non-programming services fits into the "basic" category of voice public switched telephone service, it can be expected that they will be financed on a user-pay basis, and that no cross-subsidies will be allowed between them and "basic" services provided on a monopoly basis.

2. Potential Industrial Opportunities

From the characteristics described in the previous section, it will be seen that the growth of message-oriented, transaction-oriented and information storage/retrieval services would be accompanied by a demand for a variety of sophisticated terminals, as well as increased transmission and switching requirements for data communications. Monitoring services would require the development of a variety of electronic sensors and related hardware. On the software or "content" side, the growth of transactions-oriented and information storage/retrieval services would present major opportunities for the development of applications software and online databases.

Canadian suppliers, especially the telecommunications carriers, are well placed to meet the additional demand for data communications. This can be done either through the use of existing digital public data networks like Dataroute and Infodat, packet-switched data networks like Datapac and Infoswitch, or by leasing transmission facilities to users who would then set up their own private switched networks. Depending on future institutional arrangements in different parts of Canada, the cable infrastructure may play a role at the local level in the distribution of data and provision of monitoring services. As far as the existing telecommunications carriers are concerned, the effect of new services on hardware requirements for network transmission and switching will be incremental. Although high-volume new services like EMMS and EFTS could require large private networks which are functionally separate from public networks, in practice the two sets of facilities would be physically integrated into the same network plant. The plant could ultimately be upgraded to a broadband digital switched network, with fibre optic links for the local loops as well as inter-office trunks. Such a telecommunications network of the

future would have the capacity to carry almost all conceivable video, data and voice signals. Upgrading of the carrier networks may be expected to translate into increased orders for Canadian suppliers of switching and transmission hardware, since carrier procurement has traditionally favoured domestic suppliers, except in the case of certain specialized equipment. Major upgrading of the Cable TV networks would also be required if these companies wish to progress from one-way broadcast services to two-way interactive services.

A major industrial impact of the rapid growth of new non-programming services would be the market created for terminals, especially intelligent ones. This would include Telex/TWX message terminals and their intelligent replacements; communicating word processors, which would form the terminal component of public EMMS services like Infotex (CNCP) and ENVOY 100 (TCTS), or their private equivalents; microcomputers and data terminals; facsimile terminals; intelligent photocopiers with communications capabilities; automated teller machines (ATMs); and a variety of terminals for POS services, including electronic cash registers with communications capabilities and credit card authorization terminals. During the period 1985-90, one could also expect a gradual introduction of intelligent, multifunctional terminals to replace equipment capable of only a single function, in those applications where this is economically advantageous or justified.

Canadian manufacturers are not well placed to compete against the giant U.S., Japanese and European manufacturers except in special cases such as the Vutran terminal produced by the Computer Communications Group of TCTS, certain types of word processing equipment produced by companies like AES, Alphatext and Micom, and the Telidon terminals produced by a number of Canadian companies. Terminals for new services would, in the overwhelming majority of cases, be user owned and selected on the basis of price-performance; carrier supply combined with maintenance is, however, a possibility for certain types of equipment. The telecommunications carriers currently provide the network interface, consisting of a modem, multiplexor or signalling device. It is argued that a separate network interface places an undesirable restraint on the design of an intelligent terminal, given the power of microelectronic technology, and fully integrated terminals connecting directly with the network will probably become the norm; the U.S. trend is in this direction.

The use of videodiscs for data storage and retrieval in conjunction with non-programming services has been mentioned earlier. Electronic filing and mass storage of information will be a key requirement in the "Office of the Future" and videodiscs may well provide this function once read/write capability has been perfected. It is significant that the strongest industry groupings working in the area of videodisc development are large multinational consortia. The possibility of domestic Canadian hardware manufacturers competing in this league would appear to be slim indeed, except through Canadian subsidiaries of these multinationals developing a limited manufacturing capability to serve the domestic market.

3. Factors Affecting the Economic Development of New Non-Programming Services

Since industrial opportunities are based upon the development of economically viable, high volume services, the factors affecting the economic

development of new services become very important. Demand considerations are obviously a major factor influencing economic viability. The demand for a particular service will depend upon the service offering, the price charged, the price and availability of substitutes for that service, and complementarity of the service with other widely used services. Thus an increase in rates and decrease in reliability of conventional first class postal mail provides an incentive for the growth of Electronic Mail and Message Systems; the increasing cost of processing paper based transactions has spurred the major banks to develop Electronic Funds Transfer Systems; increasing transportation costs may lead to a more widespread use of Teleshopping, Teleconferencing and Videoconferencing. It should be recognized that the demand pattern for business services is likely to be quite different from that for home services. The cost of business services is a part, usually small, of the total production cost of a product or service, and can be passed on to the consumer. The adoption of a new business service can therefore be justified if it can perform an existing function at a lower cost, perform new functions or increase productivity. Therefore, to the extent that new services increase the productivity of Canadian firms, it follows that there also are benefits for the Canadian public. Similar arguments cannot be made, however, in the case of home services; in this case perceived benefits to the consumer are much more difficult to measure than direct costs.

The costs of providing these services will depend upon the institutional arrangements which are permitted and the delivery mechanisms which are set up. Communications policies and regulatory practices will assume a central importance in this respect; they will directly or indirectly affect the price and availability of new telecommunications services. New carrier entry, the provision of enhanced services by existing carriers, and the role of cable companies in providing non-programming services, would all be determined by such policies and practices.

New services customized for and offered via special purpose telecommunications networks may impose costs in terms of incompatibility with other networks and possible duplication of facilities. On the other hand, services limited to a specific closed user group may be provided more efficiently via a customized private network. Depending upon the type of service, a tradeoff may be required between efficiency of delivery and compatibility.

Incompatibility problems also arise with regard to new terminal devices such as videotex terminals and video players. Compatibility could be imposed via technical standards. However, in a rapidly changing environment, premature standardization might hamper innovation and result in adoption of an inferior technology.

There are also a number of external pressures and constraints. The telecommunications carriers and other potential providers of EMMS have expressed concern about the potential role of the Post Office in this area. Canada Post, in conjunction with CNCP Telecommunications, already provides the Telepost service and has ambitious plans in the electronic mail area, which may be crucial to its long-term financial viability. Under Bill C-42, recently tabled in Parliament, the proposed Canada Post Corporation would have the sole and exclusive privilege of collecting, conveying and delivering "letters" within

Canada, and also of prescribing what is a letter. In response to representations made by the telecommunications carriers and others before two Parliamentary Committees, the Minister responsible has proposed changes in the Bill which would prevent Canada Post from acquiring a monopoly over electronic mail in Canada and the Committee responsible for clause by clause analysis of the entire Bill has recommended such changes. However, it still may be necessary to clarify the role of the Canada Post Corporation in relation to the telecommunications carriers, so as to permit fair competition by existing or potential service providers. In the U.S., Congress and the Federal Communications Commission (FCC) are moving to restrict any monopoly or even unfair competition by the U.S. Post Office in the area of electronic mail.

For EFTS and POS services, there are important institutional, legal and consumer constraints which could slow down the change from a paper-based payments system to one in which electronic transactions play the major role; most of these were identified in the document "Towards an Electronic Payments System", presented and published by the Government of Canada in 1975. Electronic transactions have already become the rule at the wholesale level of EFT, i.e. between financial institutions, governments and major corporations. At the retail level involving the consumer, however, there are still major problems. Consumer resistance based on the loss of financial float is an important one. The legal validity and enforceability of a purely electronic financial transaction, in the absence of specific authorization in the form of the customer's signature, also presents problems. For these reasons, as well as certain technical considerations, one can argue that the growth of universal POS systems and debit payment cards may be slower than that of electronic banking services provided directly by the banking institutions.

4. Industrial Considerations in the Formulation of Communications Policy

The factors affecting the overall economic development of viable new non-programming services and the potential industrial benefits to the communications industry have been discussed briefly. We must now consider the scope of communications policies in achieving the objective of maximizing industrial benefits, and the considerations which should be taken into account in the formulation of these policies.

The Working Group notes that since the industrial benefits flow from the growth of economically viable services, policies which restrict the growth of these services or adversely affect their economic viability cannot maximize industrial benefits in the long run. It also notes that communications policies and regulatory practices can directly affect the role of the regulated telecommunications carriers and cable TV companies in providing both basic carriage and enhanced services; the issue of new carrier entry and the rules governing the attachment of terminals to carrier networks. The effect of communications policies upon the user procurement of intelligent terminals is necessarily indirect since the terminals are unregulated. Similarly, the "software content" aspect of non-programming services, the development of applications software and online databases, represents activities which have been traditionally unregulated, except through restrictions on foreign entry (i.e. FIRA).

Communications policies and regulatory practices should be formulated to ensure that the additional requirements for transmission and switching hardware are procured from Canadian equipment manufacturers, to the maximum extent possible. The communications carriage functions required for new non-programming services could be provided by existing Canadian carriers and cable companies. Whether cable networks linked by satellite long haul transmission should be allowed to emerge as a third national telecommunications carrier, to provide additional competition in communications carriage, is an issue which may have to be considered in the future. New carrier entry could become another major issue. The industrial implications of such new entry should be balanced against possible benefits in terms of accelerated growth of specific services, before any final decision is taken. The degree to which interconnection and interworking is permitted between various carrier networks could also affect the rate of growth of specific services.

Communications policies must examine questions related to the desirability of private networks, tariffing and interconnection arrangements which should be applied to them, and their likely impact upon the development and growth of sophisticated public networks. The appropriateness of imposing standards to assure compatibility among networks and devices will have to be addressed as well, likely on a case by case basis.

User owned data terminals are not now subject to regulation, apart from the technical standards necessary for compatibility with the network. If equipment innovation and the growth of new services is to be encouraged, there is little argument for regulation or restrictive terminal attachment rules. The dilemma, as usual, is how to adopt liberalized attachment rules without swamping the Canadian market in a flood of imports. Policy must come up with means other than regulatory ones to support Canadian industry in this important aspect of new services.

In the area of user procured intelligent terminals, policy must also recognize that Canadian manufacturers cannot compete with the multinational giants over a broad range of equipment. Policy initiatives will have to focus mainly on stimulative measures for specific Canadian products which are, or can be made competitive; examples would include the simple "dollar-a-day" Vutran terminal, Telidon terminals and, perhaps, communicating word processors and the multifunction terminal. Such stimulative measures could include funding for R&D, investment incentives, marketing and export aid, supportive procurement policies by all levels of Canadian governments, for selected products, and industrial agreements with foreign governments and manufacturers.

The development of "content", i.e. applications software and computerized databases, may provide a much more profitable focus for similar stimulative measures; for certain types of systems the software costs may be 10 times greater than the cost of the basic terminal hardware. The federal government has pioneered in the development of CANSIM, the Canadian Socio-Economic Information Management System, which is an online database providing access/retrieval facilities to more than 250,000 time series produced by Statistics Canada. The main problem faced by Canadian developers of software is that it is usually cheaper for a Canadian user to license a package developed in the U.S. for a similar application, than to develop his own software.

Similarly, it may prove cheaper to add Canadian content to an existing U.S. online database and market the access/retrieval service in Canada than to set up a purely Canadian operation. Since "Canadian content" regulations similar to those used for radio and TV broadcasting may be neither enforceable or perhaps even desirable in this area, the only alternative may be stimulative measures to support Canadian developers of application software and computerized databases.

The federal Department of Communications developed Telidon, a second generation, state-of-the-art Videotex system; DOC has embarked upon a large, long term suport program for the demonstration and marketing of Telidon in Canada and abroad, to try and make it the preferred Videotex system in North America. If this effort succeeds and the use of Telidon increases rapidly, there would be considerable industrial fallout for the Canadian manufacturers of the special terminal hardware, the information providers and the developers of specialized applications software.

Office Communications Systems (OCS) present another major potential area for software development and systems integration of component hardware. Stimulative measures may be both necessary and profitable in this area too, since OCS is likely to become a multi-billion dollar market by 1990. DOC and DITC have embarked upon a long term OCS program to identify potential opportunities for Canadian industry, provide industry support where necessary and to the extent feasible, develop a set of policy options that will benefit the end user and the manufacturing industry.

4. RECOMMENDATIONS TO MINISTERS

The Working Group recommends that:

A. General

1. Ministers endorse the industrial development objectives for communications policies proposed by the Working Group.
2. Recognizing that the regulatory process is a fundamental instrument by which communications policy objectives are implemented, Ministers endorse the principle that statutory and/or other suitable mechanisms should be established whereby governments, in their respective areas of jurisdiction and where appropriate, can:
 - (i) issue policy directives to regulatory authorities charged with the regulation of communications;
 - (ii) make known their views to the regulatory authorities on matters of concern;
 - (iii) request the regulatory authorities to hold hearings on issues of concern to governments and report back their findings.

B. Communications Equipment Manufacturing

3. Pursuant to the establishment of the appropriate mechanisms as recommended above, Ministers should, in their respective areas of jurisdiction and where they feel appropriate, direct regulatory authorities to take into account the industrial implications of any regulatory decision affecting carrier procurement, user ownership and carrier revenues, especially decisions with respect to terminal attachment, vertical integration, new carrier entry and the regulatory treatment of non-regulated activities.
4. Ministers agree that vertical integration in the Canadian telecommunications industry has an important industrial impact; as such, the issue should be considered in relation to communications policy objectives and industrial policy objectives, as well as to general competition policy objectives.
5. Ministers agree that support should be given to the development of those types of switching, transmission and terminal equipment, applications software and computerized databases which offer the greatest opportunities for development and marketing of viable Canadian products and services both at home and abroad.
6. When new services are introduced, Ministers should encourage the effective use of Canadian resources in order to ensure a significant and positive contribution to the growth of the domestic communications manufacturing industry.

7. Ministers agree that government procurement should contribute to the development of the domestic communications manufacturing industry, where applicable and consistent with international trade agreements.

C. Program Production

8. Ministers agree that further support should be given by both the federal and provincial governments to the development of the domestic program production sector with appropriate tax, financial, trade, marketing and regulatory measures. These measures should be applied to programs produced for new programming services as well as for conventional broadcasting services.
9. When pay television and other new programming services and technologies (e.g. videodiscs, video cassettes) are introduced, Ministers should encourage the effective use of Canadian creative and other resources in order to ensure a significant and positive contribution to program production in Canada.
10. Ministers agree that the development of education and training programs in all aspects of program production should be encouraged.
11. Ministers agree that the CRTC, in its regulation of the Canadian broadcasting system and specifically in its review of Canadian content regulations, should give due consideration to the implications for fostering the development of an economically viable domestic program production industry, responsive to the interests of both mass and specialized audiences.
12. Ministers should encourage all broadcasting entities to increase the sales of Canadian programs in international markets.
13. Ministers should encourage all broadcasting entities to make greater use of the independent program production sector.
14. Ministers should support the development and establishment of mechanisms to ensure the equitable compensation of the domestic program production industry by program distributors and exhibitors.

Addendum

These comments were not included in the body of the report because the committee had insufficient time to evaluate these proposals.

Further Canadian Content Options

i) Spectrum License Fee

A spectrum license fee set inversely to the amount of Canadian programming broadcast is another means of providing private broadcasters with a strong incentive to use Canadian programming.

A commercial broadcaster's net income depends on the revenues which in turn depend principally on audience size, minus the cost of acquiring and transmitting programming. As the Working Group has noted, commercial broadcasters have a strong incentive to use American programming because it has a high revenue to cost relationship. A licence fee works to restore a balanced relationship between revenue and costs for both Canadian and foreign programming.

The license fee system enjoys three advantages: administrative simplicity, broadcaster flexibility and new program production revenues. Firstly, the present CRTC content rules require more comprehensive and detailed information than merely counting the amount of Canadian programming by time period. Hence, the license fee is simpler to operate than the current system. Secondly, the broadcaster is free to choose the amount and type of Canadian programming that he wishes to use to attract his audience. However the fee which is a function of the amount of Canadian programming, signals the broadcaster to maximize profits by increasing Canadian content. Thirdly, to the extent that broadcasters use foreign programming the license fee generates new revenues which can be allocated to Canadian programmers.

The licensee fee is based on the theory that spectrum is a scarce public resource. The value to private broadcasters depends on the revenues that can be derived from advertising. However the public benefit from private usage of public resources depends on the amount of viewer satisfaction from Canadian programming. The license fee adjusts private benefit to equal public benefit.

The license fee would work best where broadcast licenses are awarded on a competitive basis to ensure that demand for frequencies is maintained at an appropriate level.

ii) Import Tax

The working group has noted in part, that it is the discrepancy between the cost of Canadian programs compared to the cost of U.S. programs that gives Canadian broadcasters such a strong incentive to use foreign programming.

An import tax on U.S. programs would be one way to mitigate or reduce this incentive. In effect the tax would put U.S. and Canadian program suppliers on more equal footing and correct the price signals now received by broadcasters.

Some broadcasters may object to this system because it would increase their costs of doing business. However, it should be noted that a number of studies have indicated that broadcasters earn a rate of return far in excess of that necessary to attract capital to their industry.

iii) Increased Deductions for the Cost of Advertising

Several studies have shown that Canadian firms spend less on advertising than is true in the United States.

It was also noted that commercial television is fuelled by advertising revenues. Therefore if more funds were pumped into the system then the amount of program production could increase.

This method of "pump priming" works by allowing firms to increase their deductions (some ratio above actual costs) for advertising, if the advertisements are placed in Canadian media. For example if an advertiser bought time on a station during a Canadian program then the firm could deduct 150% of costs. Similarly if the program was U.S. made then only 50 or 75% of the cost of the spot would be deducted. The adjustments in the deduction compensates the advertiser for the lower "efficiency" of Canadian programs.

CONFERENCE FEDERALE-PROVINCIALE
DES
MINISTRES DES COMMUNICATIONS

Rapport du Groupe de travail
fédéral-provincial sur l'incidence industrielle
des politiques en matière de télécommunications



Winnipeg (Manitoba)
les 9 et 10 septembre 19

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
Objectifs en matière de développement industriel et politiques de télécommunication	i
Propositions adressées aux ministres	ii
Sommaire à l'intention de la Direction	iv
1. Introduction	1
2. Objectifs en matière de développement industriel et politiques de télécommunication	5
3. Principales questions de politique et façons de les envisager	6
I) Secteurs de la radiodiffusion et de la télévision par câble	6
II) Secteurs des télécommunications et de la téléinformatique	16
III) Nouveaux services	23
4. Propositions adressées aux ministres	44
5. Addenda	46

OBJECTIFS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL ET POLITIQUES DE TÉLÉCOMMUNICATION

Les politiques de télécommunication ont généralement été élaborées de façon à répondre à des objectifs établis dans des domaines comme l'efficacité économique, l'égalité sociale, l'intégrité culturelle et la souveraineté nationale; le but premier de ces politiques n'a jamais été, et ne peut sans doute pas être, de favoriser la réalisation d'objectifs industriels. Cependant, puisque les politiques de télécommunication ont une incidence indéniable sur l'industrie, il est proposé de tenir compte d'objectifs industriels au moment de réévaluer les politiques existantes ou d'en élaborer de nouvelles, surtout à l'égard des nouveaux services. Le Groupe de travail a surtout tenté de dégager des objectifs industriels à l'échelon national. Il reconnaît que les objectifs de développement régional importent aussi et doivent être abordés, mais il s'agit selon lui d'une tâche d'envergure qui exigerait une étude à part.

En conséquence, le Groupe propose d'établir comme suit les objectifs industriels à prendre en considération dans l'élaboration des politiques de télécommunication.

Les politiques de télécommunication devraient, dans la mesure du possible, et tenant compte des objectifs et des priorités d'ensemble du gouvernement, consolider les ressources canadiennes en matière de production d'émissions et de fabrication de matériel de télécommunication, et promouvoir le développement économique du Canada, c'est-à-dire:

- favoriser la recherche, le développement et l'innovation dans tous les aspects des télécommunications;
- promouvoir la propriété et le contrôle effectifs, par des Canadiens, des entreprises de fabrication de matériel de télécommunication et de production d'émissions;
- contribuer à la compétitivité de ces industries canadiennes sur les marchés national et international par rapport aux produits étrangers;
- favoriser l'établissement d'un climat propice à l'investissement dans les industries canadiennes de fabrication de matériel et de production d'émissions;
- favoriser l'utilisation des ressources canadiennes, créatrices et autres, dans la production d'émissions conçues tant pour le grand public que pour des groupes spécialisés, et destinées au marché national comme au marché extérieur;
- favoriser la formation et le perfectionnement des ressources humaines spécialisées nécessaires au maintien de la vigueur et de la compétitivité des industries de fabrication de matériel et de production d'émissions;
- veiller à ce que la réglementation tienne compte, non seulement des intérêts du grand public et des fournisseurs de services de télécommunication, mais aussi de ceux des producteurs d'émissions et des fabricants de systèmes et de matériel de télécommunication du Canada.

PROPOSITIONS ADRESSÉES AUX MINISTRES

Le Groupe de travail estime opportun:

A. Généralités

1. Que les ministres appuient les objectifs industriels élaborés par le Groupe de travail relativement aux politiques de télécommunication.
- 2. Reconnaissant que le processus de réglementation est un instrument fondamental de la mise en oeuvre des objectifs de la politique de télécommunication, que les ministres souscrivent au principe de l'établissement de mécanismes appropriés, de nature législative ou autre, qui permettraient aux gouvernements, dans leur propre sphère de compétence et au besoin,
 - i) d'émettre des directives, en matière de politique, à l'intention des responsables de la réglementation des télécommunications;
 - ii) de faire connaître leurs points de vue aux responsables de la réglementation concernant les questions qui les préoccupent;
 - iii) de demander aux responsables de la réglementation de tenir des audiences publiques sur les questions préoccupant les gouvernements et de faire rapport de leurs conclusions.

B. Fabrication du matériel de télécommunications

3. Une fois que les mécanismes appropriés auront été établis conformément à ce qui précède, que les ministres, à l'intérieur de leur champ de compétence respectif et là où ils jugent approprié de le faire, chargent les responsables de la réglementation d'examiner les répercussions industrielles de toute décision de réglementation touchant l'approvisionnement des télécommunicateurs, les droits de propriété des utilisateurs et les revenus des télécommunicateurs, notamment pour ce qui est des décisions se rapportant au raccordement de matériel terminal, à l'intégration verticale, à la venue de nouveaux télécommunicateurs et à la façon de traiter les activités non-réglées.
4. Que les ministres conviennent que l'intégration verticale dans l'industrie canadienne des télécommunications a une très grande incidence industrielle; dès lors, il importe d'examiner la question en tenant compte aussi bien des objectifs d'une politique de télécommunication et des objectifs d'une politique industrielle, que des objectifs généraux d'une politique sur la concurrence.
5. Que les ministres conviennent qu'il importe d'appuyer la mise au point de ces catégories de matériel de commutation, de transmission et de matériel terminal, de logiciels d'application et de bases de données informatisées, qui offrent les meilleures possibilités en matière de développement et de commercialisation de produits et de services canadiens viables tant sur les marchés internationaux que sur le marché canadien.

6. Que les ministres encouragent, à l'occasion de l'introduction de nouveaux services, l'utilisation efficace des ressources canadiennes en vue d'assurer une contribution tangible et positive à la croissance de l'industrie canadienne de fabrication de matériel de télécommunication.
7. Que les ministres conviennent que l'approvisionnement gouvernemental doit viser à favoriser la croissance de l'industrie canadienne de fabrication de matériel de télécommunication chaque fois que la chose est applicable et compatible avec les accords de commerce internationaux.

C. Production d'émissions

8. Que les ministres conviennent de la nécessité d'appuyer davantage, aux deux paliers de gouvernement, le développement du secteur intérieur de la production d'émissions par des mesures appropriées en matière de fiscalité, de finances, de commerce, de commercialisation et de réglementation. Ces mesures devraient s'appliquer aux émissions produites en vue des nouveaux services de programmation aussi bien qu'aux services classiques de radiodiffusion.
9. Lorsque le service de télévision payante et d'autres nouveaux services et techniques de programmation (tels que les vidéodisques et les vidéocassettes) seront établis, que les ministres fassent en sorte de favoriser l'utilisation effective des ressources créatrices et des autres ressources canadiennes afin de contribuer de façon tangible et positive à la production d'émissions au Canada.
10. Que les ministres conviennent de la nécessité d'encourager l'élaboration de programmes éducatifs et de formation dans tous les aspects de la production d'émissions.
11. Que les ministres conviennent que le CRTC, dans sa réglementation du système de radiodiffusion canadien et tout particulièrement dans sa révision des règlements portant sur le contenu canadien, devra considérer avec toute l'attention requise les conséquences susceptibles d'en découler en ce qui concerne la promotion du développement d'une industrie canadienne de production d'émissions économiquement viable répondant aux intérêts des auditoires d'émissions spécialisées aussi bien qu'à ceux des auditoires de masse.
12. Que les ministres encouragent tous les organismes de radiodiffusion à accroître leurs ventes d'émissions canadiennes sur les marchés internationaux.
13. Que les ministres encouragent tous les organismes de radiodiffusion à recourir davantage au secteur indépendant de la production d'émissions.
14. Que les ministres appuient l'élaboration et la mise en oeuvre de mécanismes visant à assurer la rémunération équitable de l'industrie canadienne de production d'émissions par les distributeurs et les exploitants d'émissions.

SOMMAIRE A L'INTENTION DE LA DIRECTION1. Mandat

Lors de leur réunion des 16 et 17 octobre 1979, à Toronto, les ministres ont chargé leurs fonctionnaires de rédiger un rapport sur les possibilités du Canada dans les domaines techniques clés.

Les membres du Groupe de travail ont défini leur objet comme étant "la façon dont les politiques de télécommunication peuvent contribuer à renforcer les secteurs de l'industrie des télécommunications qui s'occupent de production de logiciel, d'émissions et de fabrication de matériel".

L'étude a porté sur quatre vastes domaines de service, soit la radio-télédiffusion, la télévision par câble, les télécommunications (notamment les activités des télécommunicateurs) et la téléinformatique, ainsi que sur deux grands secteurs de l'industrie: la fabrication de matériel de télécommunication et la production d'émissions.

Le Groupe de travail a fondé son étude des politiques qui ont les répercussions les plus marquées sur l'industrie sur trois critères: l'ampleur des effets sur l'industrie de la production d'émissions et de la fabrication de matériel, l'importance des facteurs industriels par rapport à l'ensemble des politiques et la mesure dans laquelle les ministres des Communications peuvent intervenir efficacement de façon directe ou indirecte.

Le Groupe est convenu d'un ensemble d'objectifs industriels en matière d'élaboration de politiques de télécommunication et il a tiré de son étude détaillée un certain nombre de conclusions. Il a préparé à l'intention des ministres une série de propositions sur des projets de politique.

2. Conclusions2.1 Secteurs de la radiodiffusion et de la télévision par câble

Les politiques concernant la teneur en émissions canadiennes, les stimulants économiques destinés à favoriser la production d'émissions, la radiodiffusion éducative, la Société Radio-Canada et l'intégration verticale dans l'industrie de la radiodiffusion sont les facteurs qui peuvent avoir ou ont effectivement les répercussions industrielles les plus importantes parmi toutes les politiques en vigueur dans les secteurs de la radiodiffusion et de la télévision par câble.

Étant donné les réalités du marché canadien et l'existence de radiodiffuseurs privés, il importe de savoir comment on peut mettre en oeuvre des stimulants économiques et autres mesures qui permettront d'assurer que les radiodiffuseurs commerciaux présentent une quantité suffisante d'émissions canadiennes dont la qualité et la variété réussiront à capter la faveur des téléspectateurs canadiens. Reconnaisant que cette question est présentement à l'étude au CRTC, le Groupe de travail a revu les avantages et les inconvénients de différentes approches du point de vue industriel, et a suggéré que le CRTC tienne compte des facteurs industriels et culturels dans sa révision du règlement sur le contenu canadien.

Le Groupe de travail estime que les mesures d'encouragement constituent un élément indispensable de tout nouvel ensemble de politiques touchant la production d'émissions canadiennes, afin de compenser les risques considérables que comporte la production d'émissions.

La radiodiffusion éducative exploitée par les provinces constitue une source importante de nouveaux revenus pour la production d'émissions canadiennes. Le Groupe de travail a donc convenu qu'il faut préserver toutes les chances qui se présentent d'offrir de bons services provinciaux de radiodiffusion éducative.

Le Groupe de travail a remarqué que les dépenses de Radio-Canada au chapitre des émissions sont supérieures à celles qu'engagent globalement tous les autres radiodiffuseurs canadiens, 95 pour cent de ces dépenses étant affectées à la production d'émissions canadiennes. A ce titre, les politiques de Radio-Canada en matière d'acquisition d'émissions et les recettes de la Société exercent une influence importante sur le secteur de la production d'émissions canadiennes.

Le Groupe de travail a également étudié la question de l'intégration verticale chez les radiodiffuseurs et les producteurs d'émissions et il a conclu qu'il serait avantageux, industriellement parlant, d'encourager la croissance du secteur indépendant de l'industrie de production d'émissions.

2.2 Télécommunications et téléinformatique

Dans le contexte actuel, les politiques de télécommunication n'ont pas exercé une influence importante sur la croissance du logiciel et du matériel informatiques, mais leur incidence pourrait s'accroître à l'avenir, au fur et à mesure de la convergence de l'informatique et des télécommunications. Le secteur des télécommunications présente certains débouchés industriels. Le Groupe de travail a déterminé quatre domaines où la politique de télécommunication et les décisions de réglementation sont susceptibles d'exercer une influence importante sur la production industrielle, c'est-à-dire le raccordement de matériel terminal, l'intégration verticale, la délivrance des licences de stations terriennes et l'extension du service.

Le secteur de la fabrication de matériel terminal demeure la principale priorité dans le domaine du développement industriel. Cependant, la question de la propriété et de la fourniture de matériel terminal n'a pas été résolue.

L'intégration verticale a joué un rôle positif dans le développement au Canada d'une industrie de fabrication d'envergure mondiale. En l'absence d'une politique industrielle adéquate, l'élimination de l'intégration verticale pourrait favoriser les fabricants étrangers plutôt que les fabricants canadiens et porter atteinte à la souveraineté technologique du Canada. On doit adopter des politiques visant à encourager la croissance de petits fabricants innovateurs et aussi à mettre en valeur les capacités techniques du Canada dans le domaine de la fabrication de matériel de télécommunication.

En ce qui concerne la délivrance des licences de stations terriennes, il semble, de l'avis de tous, que l'extension des services de télévision à l'aide des satellites canadiens soit nécessaire pour assurer une certaine croissance au marché canadien des stations terriennes de réception de télévision. Il faudrait également s'appliquer à prolonger les initiatives qui ont été prises dans le passé en ce qui concerne l'acquisition du matériel. On devrait faire intervenir les fabricants canadiens dans la planification des nouveaux services diffusés par satellite. Le Groupe de travail demeure divisé quant aux avantages à retirer d'une plus grande libéralisation de la propriété des stations terriennes.

Les politiques gouvernementales devraient favoriser l'amélioration du service offert aux localités rurales et éloignées par la mise au point de nouveaux produits et de nouvelles techniques. Les gouvernements peuvent stimuler la créativité en encourageant la recherche industrielle, les essais pilotes et les programmes expérimentaux.

3.3 Nouveaux services

Les progrès technologiques ont créé de vastes possibilités pour les nouveaux services offerts aux établissements commerciaux et aux foyers. La croissance rapide de ces services pourrait, à son tour, créer d'importants nouveaux débouchés pour l'industrie.

Les nouveaux services ont été répartis en deux catégories uniquement pour les besoins du présent rapport: les services de programmation et les autres services.

Dans le domaine des nouveaux services de programmation, le Groupe de travail s'est dit d'avis que la télévision à péage, la production d'émissions spécialisées et l'enregistrement vidéo au moyen de disques et de cassettes semblent promettre d'importantes retombées industrielles pour le Canada.

Au niveau de l'incidence industrielle, les questions les plus importantes sont les suivantes: la délivrance de licences pour l'exploitation de ces nouveaux services, y compris les dispositions relatives à l'accès, les exigences relatives à la teneur en éléments canadiens, les modes de financement des nouveaux services, les mesures incitatives destinées à encourager la production d'émissions canadiennes et les problèmes relatifs à la mise au point du matériel.

Étant donné que les nouveaux débouchés qui s'ouvrent dans le domaine de la production d'émissions, par exemple ceux qui découleront de la télévision à péage et de l'établissement de canaux spécialisés, pourraient donner un nouvel essor à la production d'émissions canadiennes et créer d'autres marchés pour les émissions existantes, la délivrance de licences autorisant l'exploitation de services canadiens de ce genre devrait être considérée comme prioritaire. Comme l'exportation des émissions pourrait donner lieu à d'importantes retombées pour l'industrie, il semblerait opportun d'axer les efforts sur la mise au point de nouveaux services spécialisés susceptibles de faire une percée sur les marchés internationaux. Il sera particulièrement important de repérer et de promouvoir les productions qui sont à la fois concurrentielles à l'échelle internationale et intéressantes pour le public canadien.

Comme dans le cas des services de radiodiffusion classiques, les nouveaux services de programmation doivent être assujettis à des exigences appropriées en ce qui touche la teneur en éléments canadiens pour que l'industrie de la production d'émissions en tire de véritables avantages. Par le biais des règlements sur le contenu canadien, on pourrait aussi préciser le rôle des producteurs indépendants appelés à fournir une bonne part des émissions destinées aux nouveaux services. Il y aura peut-être lieu d'établir des catégories et des niveaux différents de réglementation sur le contenu, applicables aux divers services.

Les sources de revenu sont un autre facteur qui aura un effet important sur les retombées industrielles susceptibles de découler de l'introduction de nouveaux services de programmation spécialisés. Qu'il s'agisse de financement par le fournisseur, de versements directs par les abonnés, de contributions volontaires, de commandites d'émissions, de recettes provenant de la publicité, de crédits du Trésor public et d'autres moyens susceptibles de se présenter, chacune de ces méthodes mérite d'être étudiée comme une source éventuelle de recettes supplémentaires.

Il faudrait aussi pourvoir les nouveaux services de programmation d'une gamme complète de stimulants à la production canadienne. En effet, dans le domaine de la production d'émissions destinées aux lecteurs domestiques d'enregistrements magnétoscopiques, les mesures incitatives sont les seuls instruments de nature à encourager la présence du Canada sur ces marchés. La création de mécanismes d'aide à la commercialisation et à la distribution mérite une attention particulière, car l'une des principales faiblesses de l'industrie canadienne de production d'émissions est précisément la mise en marché de ses produits.

La venue de nouveaux services de programmation aura pour effet d'accroître la demande à l'égard de certaines catégories de matériel de communication, notamment les émetteurs à large bande, le matériel terminal, les brouilleurs et débrouilleurs de signaux et les dispositifs transactionnels. Elle pourra nécessiter l'amélioration de la capacité en voies afin de distribuer ces nouveaux services. Les politiques de télécommunication et les pratiques de réglementation devraient être formulées de manière à garantir que, dans la mesure du possible, le matériel terminal et les installations de diffusion supplémentaires seront commandés à des fabricants canadiens.

Les nouveaux services autres que ceux de programmation sont répartis en quatre catégories: les services de transmission de messages, les services transactionnels, les services de stockage et de recherche documentaire et les services de surveillance. La première catégorie englobe les systèmes de transmission électronique du courrier et de messages, les services de commutation des messages téléphoniques, la téléconférence et la vidéoconférence. La deuxième catégorie comprend les systèmes électroniques de virement de fonds, les services au point de vente et l'achat à distance. Dans la troisième catégorie, il est tenu compte de l'utilisation de banques

de données informatisées largement accessibles en direct, y compris les vidéotex et les services spécialisés de recherche et d'extraction de données. Au nombre des services de surveillance, on trouve des systèmes de sécurité en cas d'incendie et de vol, des systèmes de contrôle de la consommation d'énergie, et des systèmes de relevé à distance des compteurs d'électricité, de gaz et d'eau.

La croissance éventuelle des services de transmission de messages, des services transactionnels et des services de stockage et de recherche documentaire susciterait la demande de divers terminaux perfectionnés et accroîtrait le nombre des installations de distribution et de commutation nécessaires à la transmission des données. Les services de surveillance exigeraient la mise au point de divers détecteurs électroniques et d'une vaste gamme de matériel connexe. Pour ce qui est du logiciel ou du "contenu", la croissance des services transactionnels et des services de stockage et de recherche documentaire procurera d'importants débouchés pour la mise en oeuvre de logiciels d'application et de bases de données à accès direct.

Les retombées industrielles étant le fruit de la croissance de services économiquement viables, il est impossible que l'adoption de politiques, ayant pour effet de restreindre l'essor de ces services ou de nuire à leur viabilité économique, puisse en maximiser à long terme les retombées industrielles.

Les politiques de télécommunication et les pratiques de réglementation en la matière devraient être formulées de manière à garantir que, dans la mesure du possible, le matériel de diffusion et de commutation supplémentaire provienne de fabricants canadiens. Le degré d'interconnexion et d'interfonctionnement des différents réseaux commerciaux que l'État autorisera pourrait avoir des répercussions sur le taux de croissance de certains services.

Dans le domaine des terminaux de transmission de données appartenant aux usagers, il faudra que les initiatives en matière de politique soient axées d'abord sur les mesures incitatives visant les produits canadiens qui sont concurrentiels ou susceptibles de le devenir. Ces stimulants comprennent des crédits destinés à la recherche et au développement, des encouragements à l'investissement, une aide à la commercialisation et à l'exportation, l'élaboration par tous les paliers de gouvernement de politiques d'acquisition visant à favoriser l'achat de produits choisis, et des accords industriels avec des gouvernements et des fabricants étrangers.

On peut prévoir qu'il sera beaucoup plus profitable d'axer les mesures incitatives de ce genre sur l'élaboration du "contenu", c'est-à-dire du logiciel d'application et des bases de données informatisées. En effet, dans le cas de certains systèmes, les coûts du logiciel pourront être de beaucoup supérieurs au coût du matériel terminal de base. Des mesures incitatives visant à encourager les concepteurs canadiens de logiciels d'application et de bases de données informatisées et à favoriser le lancement de leurs produits sur les marchés canadien et étrangers, seront souhaitables.

1. INTRODUCTION

Un groupe de travail fédéral-provincial sur la stratégie industrielle fut constitué en octobre 1979 à la suite de la réunion des ministres des Communications qui s'était tenue à Toronto les 16 et 17 octobre 1979. A cette occasion fut présenté aux fins de discussion un document sur la stratégie industrielle rédigé conjointement par le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Ontario. Les ministres demandèrent au Groupe de travail d'examiner les questions pertinentes et de préparer, dans les six mois suivants, un rapport sur les possibilités du Canada dans des domaines techniques clés tels que l'espace, les fibres optiques, la microélectronique et les services interactifs.

A sa première réunion qui se tint à Regina du 8 au 10 janvier 1980, le Groupe de travail créa un sous-comité chargé de rédiger un énoncé des questions qui seraient à l'ordre du jour des réunions ultérieures. Au cours de sa réunion subséquente, qui eut lieu à Québec du 5 au 7 février 1980, le Groupe de travail s'entendit sur la nature de l'étude à entreprendre et sur le plan de travail à adopter.

Suite à une première analyse des stratégies de développement industriel existant dans le secteur des télécommunications et de la connexité de la stratégie industrielle et des politiques de télécommunication, il fut convenu que le Groupe de travail concentrerait ses efforts sur l'étude de l'incidence industrielle des politiques de télécommunication plutôt que de traiter du vaste domaine des stratégies de développement industriel.

La tâche fut définie dans les termes suivants: "Le Groupe de travail sur l'incidence industrielle centre son étude sur la façon dont les politiques de télécommunication peuvent contribuer à renforcer les secteurs de l'industrie des télécommunications qui s'occupent de production de logiciel, d'émissions et de fabrication de matériel." Une fois que le Groupe eut ainsi délimité son mandat, il jugea bon d'adopter un nom qui reflèterait plus fidèlement son orientation, soit Groupe de travail sur l'incidence industrielle des politiques en matière de télécommunications.

Dans son plan de travail, le Groupe de travail s'assigna les tâches suivantes, comme l'indique le procès-verbal de la réunion tenue à Québec (document 840-182-025):

- déterminer les secteurs de l'industrie des télécommunications à analyser;
- décrire chaque secteur choisi d'après une série d'indices connus;
- évaluer chaque secteur choisi en fonction des progrès accomplis et déterminer quels sont les principaux effets des politiques de télécommunication émanant de chaque palier de gouvernement qui ont contribué au progrès des divers secteurs;

- chercher à découvrir quelles politiques de télécommunications auraient pu améliorer la situation du secteur, comment on pourrait le faire maintenant, et quels effets on pourrait en attendre;
- signaler les innovations récentes et imminentes qui touchent le secteur des télécommunications et les analyser, là encore, en prenant pour point de départ les données fournies par une analyse élémentaire et en procédant par extrapolation;
- en s'appuyant sur les résultats des recherches et des analyses, déterminer quelles mesures ont le plus favorisé l'industrie canadienne des télécommunications; faire ensuite des propositions portant sur les mesures à prendre et déterminer les secteurs susceptibles de profiter le plus de ces mesures.

L'analyse de l'industrie des télécommunications porte sur quatre grands domaines de service sur lesquels le Groupe de travail avait choisi de centrer ses efforts: la radio-télédiffusion, la télévision par câble, les télécommunications (notamment le champ d'activité des télécommunicateurs) et la téléinformatique. Deux autres grands secteurs de l'industrie, c'est-à-dire la fabrication de matériel de télécommunication et la production d'émissions ont aussi fait l'objet d'un examen. A cet effet, le Groupe a recueilli les statistiques disponibles sur les installations, les investissements, les revenus d'exploitation et l'emploi, y compris la ventilation par province, chaque fois que la chose était possible. Il a analysé comment diverses politiques et pratiques de chaque gouvernement en matière de télécommunications ont influé sur la demande et la fourniture de matériel (c'est-à-dire du matériel de télécommunication) et de programmes (production d'émissions principalement) dans chaque secteur. La demande de matériel de télécommunication et d'émissions de radiodiffusion résulte des activités des fournisseurs de services de télécommunication, notamment les télécommunicateurs, les radiodiffuseurs et les sociétés de câblodiffusion, qui ont besoin de ces éléments pour fournir leurs propres services. Les politiques de télécommunication qui touchent les services fournis, les recettes qu'ils génèrent, la propriété des entreprises qui les fournissent et les pratiques d'achat des fournisseurs de services, peuvent par conséquent avoir une incidence sur l'industrie.

Dans le secteur de la radiodiffusion, on considère que c'est dans le domaine de la production d'émissions (programmes) que l'incidence industrielle est la plus marquée. En conséquence, le Groupe a insisté davantage sur cet aspect que sur celui de la fabrication de matériel. En ce qui concerne le secteur des télécommunications, les effets des politiques se font principalement sentir dans le domaine de la fabrication du matériel, qu'il s'agisse du matériel fourni par les télécommunicateurs ou du matériel appartenant en propre aux utilisateurs. Pour les fins de l'étude, le Groupe de travail a considéré l'élaboration de logiciel conçu pour du matériel intelligent, tel les commutateurs, les ordinateurs et les terminaux, comme étant partie intégrante du processus de fabrication du matériel. Il a exclu de l'étude des services existants la mise au point de logiciels d'application (programmes d'utilisateur), du fait que cette activité a été moins marquée par les politiques de télécommunication que par beaucoup d'autres politiques et facteurs.

Le Groupe de travail a également relevé des questions de développement industriel se rapportant à un certain nombre de nouveaux services de programmation et autres. Il a cherché à cerner les répercussions de ces nouveaux services sur le matériel de production comme sur les productions elles-mêmes, en tenant compte des conséquences qui en résultent pour la mise au point de logiciels d'application, aussi bien que pour la production d'émissions et la fabrication du matériel. L'élaboration de logiciels peut avoir des effets considérables sur la prestation des nouveaux services qui allient les télécommunications et l'informatique, et peut représenter une plus grande valeur d'activité industrielle que la fabrication du matériel dans le cas, par exemple, des services transactionnels, de stockage et de recherche documentaire. Le Groupe reconnaît cependant que cette analyse des nouveaux services est très élémentaire et provisoire. Jusqu'ici, le Groupe de travail a tout simplement posé les premiers jalons, s'intéressant principalement à l'incidence des politiques de télécommunication existantes sur la fabrication de matériel et la réalisation d'émissions. Les gouvernements devront poursuivre l'étude des répercussions industrielles des nouveaux services.

Les politiques relatives à la recherche industrielle et au secteur spatial n'ont pas fait l'objet d'un examen en profondeur. Bien que dans les deux cas, les politiques adoptées aient d'importantes répercussions sur l'industrie, leur portée déborde le domaine des communications et le Groupe de travail a choisi de concentrer son étude sur les politiques de télécommunication. Néanmoins, il a reconnu le rôle important du ministère fédéral des Communications pour ce qui est de favoriser l'établissement d'une industrie de fabrication de matériel spatial au Canada.

A partir d'études détaillées des conséquences possibles et réelles d'une grande variété de politiques de télécommunication sur l'industrie, le Groupe de travail a cerné les questions de politique qui ont les répercussions les plus marquées. Il a fondé son choix sur les trois critères suivants: l'ampleur des effets sur l'industrie - matériel de production (et) ou productions elles-mêmes; l'importance des facteurs industriels comme éléments de ces politiques; la mesure dans laquelle les ministres des Communications peuvent, dans le cas des politiques étudiées, intervenir efficacement de façon directe ou indirecte.

Par ailleurs, le Groupe a convenu d'un ensemble d'objectifs axés sur le développement qu'on devrait tenter d'atteindre à l'aide des politiques de télécommunication. Il a déterminé des moyens possibles de maximiser les retombées des politiques de télécommunication pour l'industrie. Dans le cas des nouveaux services, dont l'analyse a été beaucoup plus restreinte, faute de temps et d'information valable, le Groupe a cerné un certain nombre de facteurs industriels qui, selon lui, devraient être pris en considération au moment d'élaborer des politiques de télécommunication ayant trait à la mise en oeuvre de ces nouveaux services. En se fondant sur l'analyse effectuée et les objectifs fixés, le Groupe de travail a formulé à l'adresse des ministres un ensemble de propositions de politiques.

Le Groupe de travail a tenu six réunions. Tous les gouvernements y étaient représentés. Le délégué du gouvernement de l'Ile-du-Prince-Édouard a fait fonction de président et celui du gouvernement fédéral, de vice-président.

Le présent rapport, préparé à l'intention des ministres, tient compte des interventions de tous les participants. Il présente l'opinion à laquelle les membres se sont ralliés en ce qui concerne les grands objectifs industriels des politiques de télécommunication, les principales questions de politique et les possibilités de solutions, ainsi que les propositions adressées aux ministres.

La forme de présentation du présent rapport résulte des décisions qui ont été prises lors de la réunion tenue à Saint-Jean, Terre-Neuve. Il a été convenu à cette occasion que le document serait constitué des éléments suivants:

1. Introduction
2. Objectifs en matière de développement industriel et politiques de télécommunication
3. Principales questions de politique et façons de les envisager
 - a) Télécommunications et téléinformatique
 - b) Radiodiffusion et câblodistribution
 - c) Nouveaux services
4. Propositions adressées aux ministres

Annexe

L'annexe du rapport présente les données statistiques disponibles à l'échelle nationale et à l'échelle provinciale dans les domaines de la radiodiffusion, de la câblodiffusion, des télécommunications, de l'industrie des services informatiques, de la production d'émissions et de la fabrication de matériel de télécommunication. Le Groupe de travail a aussi rédigé un document de travail intitulé Review of Communications Policies and their Industrial Impacts qui examine et analyse en détail les politiques et les pratiques de télécommunication existantes et en évalue l'incidence sur la fabrication du matériel de télécommunication et la production d'émissions au Canada. Elle comprend également des analyses fédérales et les analyses provinciales disponibles des ensembles de politiques et de pratiques choisis.

Enfin, il convient de souligner qu'étant donné que souvent les objectifs principaux des politiques de télécommunication ne sont pas essentiellement axés sur l'industrie, les conclusions auxquelles le Groupe de travail est parvenu sur les incidences industrielles de ces politiques ne sont pas un indicateur de la validité générale des politiques en question.

2. OBJECTIFS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL ET POLITIQUES DE TÉLÉCOMMUNICATION

Les politiques de télécommunication ont généralement été élaborées de façon à répondre à des objectifs établis dans des domaines comme l'efficacité économique, l'égalité sociale, l'intégrité culturelle et la souveraineté nationale; le but premier des politiques n'a jamais été, et ne peut sans doute pas être, de favoriser la réalisation des objectifs de l'industrie. Cependant, puisque les politiques de télécommunication ont une incidence indéniable sur l'industrie, il est proposé de tenir compte des objectifs de l'industrie au moment de réévaluer les politiques existantes ou d'en élaborer de nouvelles, surtout à l'égard des nouveaux services. Le Groupe de travail a surtout tenté de dégager les objectifs industriels à l'échelon national. Il reconnaît que les objectifs de développement régional importent aussi et doivent être abordés, mais il s'agit selon lui d'une tâche d'envergure qui exigerait une étude à part.

En conséquence, le Groupe propose d'établir comme suit les objectifs industriels à prendre en considération dans l'élaboration des politiques de télécommunication.

Les politiques de télécommunication devraient, dans la mesure du possible, en tenant compte des objectifs et de priorités d'ensemble du gouvernement, raffermir les ressources canadienne en matière de production d'émissions et de fabrication de matériel de télécommunication, et promouvoir le développement économique du Canada, c'est-à-dire:

- favoriser la recherche, le développement et l'innovation dans tous les aspects des télécommunications;
- promouvoir la propriété et le contrôle effectifs, par des Canadiens, des entreprises de fabrication de matériel de télécommunication et de production d'émissions;
- contribuer à la compétitivité de ces industries canadiennes sur les marchés national et international par rapport aux produits étrangers;
- favoriser l'établissement d'un climat propice à l'investissement dans les industries canadiennes de fabrication de matériel et de production d'émissions;
- favoriser l'utilisation des ressources canadiennes, créatrices et autres, dans la production d'émissions conçues tant pour le grand public que pour des groupes spécialisés, et destinées au marché national comme au marché extérieur;
- favoriser la formation et le perfectionnement des ressources humaines spécialisées nécessaires au maintien de la vigueur et de la compétitivité des industries de fabrication de matériel et de production d'émissions;
- veiller à ce que la réglementation tienne compte, non seulement des intérêts du grand public et des fournisseurs de services de télécommunication, mais aussi de ceux des producteurs d'émissions et des fabricants de systèmes et de matériel de télécommunication du Canada.

3. PRINCIPALES QUESTIONS DE POLITIQUE ET FAÇONS DE LES ENVISAGER

I Secteurs de la radiodiffusion et de la télévision par câble

A. Introduction

Les politiques de télécommunication visant le secteur de la radiodiffusion sont axées principalement sur des objectifs sociaux, culturels, éducatifs et de souveraineté nationale. Toutefois, l'atteinte de ces objectifs entraîne nécessairement d'importantes répercussions sur l'industrie au regard de la production et de la diffusion d'émissions canadiennes. En particulier, elle dépend essentiellement de questions économiques fondamentales reliées à la demande et à la prestation, par les radiodiffuseurs, d'émissions canadiennes de haute qualité susceptibles d'obtenir une cote d'écoute élevée.

Pour ce qui est de la programmation, le secteur de la radiodiffusion est un utilisateur important des produits de l'industrie canadienne. Pour l'année se terminant le 31 août 1977, les télédiffuseurs canadiens ont consacré plus d'un demi milliard de dollars à l'élaboration et à l'achat d'émissions et aux frais connexes. Les films publicitaires pour la télévision représentent une autre source importante de revenus pour les producteurs de cinéma. Les résultats de l'enquête menée en 1978 sur les productions cinématographiques (Statistiques Canada 63-206) indiquent que les revenus provenant des émissions et des messages publicitaires destinés à la télévision représentaient près des deux tiers des recettes d'exploitation des producteurs canadiens de films et de bandes vidéo.

Les politiques et pratiques relatives aux télécommunications qui ont des répercussions sur l'achat et la production d'émissions pourraient donc avoir des retombées importantes sur les entreprises engagées dans la production de films et de bandes vidéo. C'est pourquoi la présente section est axée en premier lieu sur les politiques touchant la création d'émissions.

Les gouvernements ont évalué toutes les politiques qu'ils ont adoptées dans les secteurs de la radiodiffusion et de la câblodistribution de même que l'incidence de chacune d'elles. Les politiques ayant l'incidence industrielle la plus marquée ont ensuite été relevées. Le choix a été fait en fonction des critères suivants:

- effets marqués sur l'industrie - matériel de production et productions elles-mêmes;
- importance des facteurs industriels comme éléments des politiques;
- et, possibilité d'intervention efficace, directe ou indirecte, des ministres des Communications dans le cas des politiques étudiées.

En s'appuyant sur ces critères, le Groupe de travail a conclu que, parmi les politiques qui touchent les secteurs de la radiodiffusion et de la télévision par câble, celles qui peuvent avoir ou qui ont effectivement les répercussions industrielles les plus importantes sont les politiques qui

concernent le contenu canadien, les stimulants économiques destinés à encourager la production d'émissions, la radiodiffusion éducative, la Société Radio-Canada (l'extension de son rayonnement, ses revenus et son rôle de producteur) et l'intégration verticale dans l'industrie de la radiodiffusion.

Les producteurs d'émissions canadiennes sont confrontés à un problème sérieux, à savoir la difficulté de concurrencer les émissions américaines bon marché qui rallient la faveur du public canadien. Étant donné ces impératifs économiques dont doit tenir compte l'industrie canadienne, pour assurer la production et la distribution d'émissions canadiennes que les Canadiens choisiront de regarder, les gouvernements doivent mettre de l'avant des politiques qui tiennent compte de l'approvisionnement et de la demande et (ou) qui comportent une participation gouvernementale directe par l'intermédiaire d'une société de la Couronne.

B. Le contenu canadien

Dans un milieu non réglementé, peu de stimulants économiques encourageraient les radiodiffuseurs commerciaux canadiens à présenter des émissions de divertissement canadiennes. Les émissions américaines sont généralement plus rentables et, de là, plus rémunératrices. Dans cet esprit, pour que la protection contre la mainmise étrangère accordée aux radiodiffuseurs canadiens produise de véritables avantages sur les plans culturel et industriel, des règlements portant sur le contenu des émissions doivent être établis pour contenir ou modifier les stimulants économiques confrontant les radiodiffuseurs commerciaux.

Les règlements établis par le CRTC concernant le contenu canadien, qui découlent principalement de l'article 3(d) de la Loi sur la radiodiffusion et qui sont fondés sur des contingents, ont été mis en application pour garantir la présentation d'un minimum d'émissions canadiennes par les radiodiffuseurs d'émissions sonores et visuelles. Étant donné que les émissions américaines coûtent moins cher et peuvent rapporter davantage aux radiodiffuseurs canadiens, en l'absence de règlements sur le contenu, les radiodiffuseurs privés canadiens exigeraient tout probablement moins d'émissions canadiennes qu'ils le font actuellement. Les règlements encouragent donc la réalisation d'émissions canadiennes.

De nombreux critiques ont toutefois signalé les inconvénients de contingents quantitatifs rigides. Le contingentement a résulté en un manque relatif de productions télévisuelles canadiennes dans certaines catégories d'émissions en anglais, notamment les spectacles de variétés et les téléthéâtres, catégories qui, en moyenne, sont plus coûteuses et produisent plus d'emplois par heure de programmation pour l'industrie de la production d'émissions par rapport à d'autres catégories comme les jeux-questionnaires et les interviews-variétés.

Bien que l'on s'accorde, généralement, pour reconnaître que les règlements sur la teneur en émissions canadiennes ont contribué aux progrès récents accomplis dans l'industrie de la musique canadienne et forcé les radiodiffuseurs canadiens à fournir des grilles de programmes dont le contenu est à prédominance canadienne, les stimulants économiques et le comportement n'ont pas changé.

fondamentalement. Les radiodiffuseurs achètent toujours de grandes quantités d'émissions américaines qu'ils mettent à l'horaire pendant les périodes de pointe. En dépit des règlements, les radiodiffuseurs commerciaux canadiens consacrent donc encore une grande partie de leurs dépenses à la programmation étrangère. En même temps, 70 pour cent des émissions que regardent les téléspectateurs sont d'origine étrangère. En tant que tels, les avantages que l'industrie canadienne a retirés des règlements sont insuffisants.

La radiodiffusion en langue française a connu de meilleurs résultats. Le secteur public aussi bien que le secteur privé respectent, voire dépassent quelquefois, leurs contingents de contenu canadien. D'autre part, les émissions canadiennes présentées à la télévision de langue française obtiennent une cote d'écoute plus élevée que leurs contreparties de langue anglaise. En 1976, la cote d'écoute des émissions canadiennes atteignait 65 pour cent. Étant donné cet état de choses, la nécessité de réglementer plus rigoureusement le contenu n'est pas évidente pour ce qui est de la programmation en langue française.

Le Groupe de travail reconnaît que le CRTC étudie actuellement cette question très importante de la teneur en émissions canadiennes. Il reconnaît également que, dans ce domaine, objectifs industriels et objectifs culturels ne sont pas nécessairement synonymes, ce qui exigera peut-être des compromis. La révision des règlements sur le contenu devra aussi tenir compte de l'incidence des nouveaux services de programmation sur la cote d'écoute et sur les recettes publicitaires des radiodiffuseurs commerciaux. La question qui nous occupe au premier chef est de savoir comment établir des stimulants économiques et d'autres mesures pour que les radiodiffuseurs commerciaux exigent et présentent suffisamment d'émissions canadiennes dont la qualité et la variété susciteront l'intérêt des Canadiens.

Solutions possibles

L'étude des présentations faites au CRTC concernant les règlements sur la teneur en émissions canadiennes, l'expérience d'autres pays et notre propre expérience nous ont permis de déterminer quatre solutions ou éléments de solution susceptibles de constituer des options possibles dans une révision des règlements. Les grandes lignes en sont données ci-dessous. D'autres suggestions, formulées par la Saskatchewan, sont présentées séparément à la fin du présent rapport. Elles n'ont pas été incluses dans l'exposé ci-dessous étant donné que le temps dont disposait le Groupe de travail n'en a pas permis l'étude.

Le régime de contingentement modifié

Le régime actuel est un régime de contingentement et ses inconvénients sont bien connus. Il a toutefois permis qu'une certaine quantité d'émissions canadiennes soit disponible dans chaque partie du temps d'antenne à toutes les stations. Les obligations du secteur privé ont été moins grandes que celles du secteur public.

Les présentations au CRTC vont généralement dans le sens de la conservation d'un régime de contingentement, mais plusieurs suggestions ont été faites en vue de lui permettre de servir plus immédiatement les intentions de la

Loi sur la radiodiffusion. L'une des suggestions est que l'on reconnaisse une troisième catégorie de stations indépendantes, qui s'ajouterait aux stations des secteurs public et privé. Étant donné que ces stations disposent de ressources plus restreintes, elles pourraient, selon elles, produire des émissions canadiennes de meilleure qualité si elles n'étaient pas obligées de répartir leurs précieuses recettes entre des productions diffusées dans toutes les parties du temps d'antenne. Les statistiques sur les recettes des stations indépendantes justifient cette préoccupation. D'autre part, si plusieurs stations indépendantes s'associaient pour commander des émissions à des producteurs indépendants, elles réduiraient leurs coûts tout en continuant de respecter les contingents qui leur sont fixés.

La solution la plus couramment adoptée par les radiodiffuseurs pour respecter les règles de contingentement est la production d'émissions maison. Certains ont suggéré d'assujettir un certain pourcentage des exigences en matière de programmation canadienne à une autre condition, à savoir l'obligation d'acheter des émissions produites par des entreprises canadiennes indépendantes. Pour les radiodiffuseurs, cette suggestion serait probablement inacceptable du simple point de vue économique, car ils ont investi trop d'argent dans leur matériel de production pour aller acheter ailleurs des programmes tout faits. Par contre, si nous souhaitons le développement d'entreprises de production diversifiées et plus concurrentielles sur le plan international, un tel règlement pourrait servir de point de départ.

Un autre aspect de la question des contingents qui pourrait être étudié est l'établissement de contingents différents selon les périodes d'antenne et le type de programmation. On pourrait par exemple stipuler que le pourcentage d'émissions canadiennes diffusées pendant la période de pointe (c.-à-d. entre 18h00 et 22h30) ne doit pas être inférieur à 50 pour cent. Des propositions de ce genre sont souvent assorties à une méthode de points de quelque sorte, ce dont nous parlerons ci-dessous.

Même si nous reconnaissons qu'un régime de contingentement modifié pourrait contribuer à accroître le nombre d'émissions canadiennes diffusées, ce régime ne suffira pas à répondre à un besoin primordial déterminé par le Groupe de travail, c'est-à-dire la production d'émissions variées et de qualité sur lesquelles les téléspectateurs canadiens arrêteront leur choix. D'autre part, l'expérience que nous avons connue jusqu'à maintenant indique que l'administration d'un régime de contingentement est relativement simple.

Méthode de points

La méthode de points pourrait contenir un certain nombre de variables, mais, fondamentalement, son fonctionnement exige qu'une station de télévision accumule un nombre donné de points accordés pour la présentation d'émissions à contenu canadien au cours d'une période donnée, que ce soit en tant que condition d'obtention d'une licence ou au moyen de règlements généraux s'appliquant à toutes les classes ou à des classes particulières de licence. De nombreuses méthodes d'attribution et de pondération des points peuvent être utilisées. Par exemple, la présentation d'une pièce de théâtre canadienne pendant la période de pointe pourrait valoir dix points et une reprise de la même pièce, toujours pendant la période de pointe, huit points. Une reprise au

cours d'une autre période pourrait valoir seulement cinq points. D'autres points pourraient être accordés pour la vente de l'émission à d'autres stations ou à l'étranger. Pour stimuler l'industrie de la production, on pourrait accorder des points pour la diffusion d'une émission produite au Canada par un producteur indépendant. On pourrait donner davantage de points pour les spectacles de variétés ou les téléthéâtres, dont la production est généralement la plus coûteuse, que pour les émissions sportives, de nouvelles ou d'actualités. La méthode de points pourrait être combinée à un régime de contingentement. Par exemple, en programmant une série dramatique canadienne pendant la période de pointe, on pourrait réduire, dans une certaine mesure, le contenu canadien des émissions diffusées pendant la journée. Des points pourraient être accordés pour les cotes d'écoute dépassant un certain pourcentage de base.

La méthode de points est avantageuse en ce sens qu'elle offre beaucoup de souplesse aux radiodiffuseurs quant à l'accumulation des points. Dépendant du nombre de points qu'on attribue aux variables, quelles qu'elles soient, contenues dans les règlements ou dans les conditions d'obtention d'une licence, la méthode pourrait constituer l'instrument nécessaire à l'atteinte des objectifs de la Loi sur la radiodiffusion. Il n'est pas nécessaire d'imposer les mêmes exigences à tous les détenteurs de licence, mais plutôt de les rajuster pour qu'elles répondent à des besoins ou à des préoccupations particulières sur une base locale ou régionale. La pondération de la méthode pourrait aussi faire l'objet de modifications au fur et à mesure de l'évolution de la situation. Le principal inconvénient d'une méthode de ce genre est qu'elle est très difficile à administrer du point de vue du radiodiffuseur et à surveiller pour quiconque est chargé de la réglementation. En outre, l'administration de la méthode coûterait cher au radiodiffuseur. Elle exigerait aussi que les catégories de programmes soient définies clairement, ce qui n'est pas une tâche facile. Le CRTC et les radiodiffuseurs n'utilisent pas actuellement les mêmes catégories de programmation. En dépit de la grande souplesse qu'offre la méthode au radiodiffuseur, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, elle pourrait susciter des accusations de dirigisme quant au choix des catégories d'émissions présentées. Les radiodiffuseurs pourraient trouver qu'il s'agit d'un degré d'ingérence inacceptable dans leurs affaires. Une méthode semblable a été mise en oeuvre en Australie et les avis sont partagés quant à son efficacité.

Méthode axée sur la cote d'écoute

On pourrait aussi, pour atteindre les résultats désirés, lier la délivrance d'une licence de radiodiffusion commerciale à l'augmentation du pourcentage de l'auditoire global du radiodiffuseur attiré vers les émissions canadiennes qu'il diffuse. Par exemple, si les émissions canadiennes diffusées par un radiodiffuseur commercial n'attirent à l'heure actuelle que 25 pour cent de l'auditoire global de celui-ci (75 pour cent allant aux émissions d'origine étrangère), on pourrait assujettir le renouvellement de sa licence à une augmentation de 2 pour cent de la cote d'écoute des émissions canadiennes diffusées par lui, c'est-à-dire que la radiodiffusion devrait attirer 27 pour cent de son auditoire global aux émissions canadiennes et 73 pour cent aux émissions étrangères. Selon, cette méthode, la période de renouvellement pourrait varier en fonction des augmentations réelles du pourcentage de

l'ensemble du public attiré par le radiodiffuseur aux émissions canadiennes. On pourrait déterminer les cibles de diverses façons, mais la plus appropriée semblerait être d'exiger que l'exploitant s'assure qu'un certain pourcentage de la totalité de son auditoire hebdomadaire soit constitué de Canadiens regardant des émissions canadiennes. Cette méthode se différencie essentiellement par le fait qu'il appartient au radiodiffuseur de trouver les meilleurs moyens de susciter l'intérêt du public canadien pour les émissions canadiennes. Un échec pourrait entraîner le renouvellement de la licence du radiodiffuseur pour une période plus courte et même la révocation de la licence. Une autre méthode consisterait à introduire une forme quelconque de mise à l'enchère des licences de radiodiffusion. L'attribution des licences pourrait être fondée sur des engagements précis à attirer une certaine part du public aux émissions canadiennes.

Cette façon de procéder a l'avantage de donner au radiodiffuseur toute la latitude voulue pour déterminer sa programmation en autant qu'il procure un certain pourcentage de l'auditoire aux émissions canadiennes. On obtient donc la motivation voulue pour que toutes les émissions canadiennes diffusées atteignent un public maximal, ce qui réduirait considérablement la tentation actuelle qu'ont les radiodiffuseurs de respecter leurs contingents d'émissions à contenu canadien grâce à des productions à petit budget dont la cote d'écoute est faible. Quelques-uns des membres du Groupe de travail sont d'avis que cette méthode produirait d'importantes retombées sur le plan industriel au fur et à mesure que l'affectation de nouveaux fonds à la production d'émissions canadiennes et que l'augmentation de la qualité des émissions et de la clientèle canadienne des producteurs produiraient les économies nécessaires à la pénétration des marchés internationaux. Simultanément, dans la mesure où les investissements accrus dans la programmation nationale ainsi que la demande d'émissions canadiennes suscitent un élargissement de l'auditoire, cette méthode pourrait produire de réels avantages culturels tout en améliorant le bien-être du spectateur.

Le principal inconvénient de cette méthode est, qu'à moins d'être parfaitement mise au point, elle pourrait fort bien conduire à la présentation d'une programmation qui, tout en étant attrayante pour des auditoires de masse, n'apporterait que des avantages restreints aux entreprises canadiennes de production (par exemple, les émissions sportives). D'autre part, si les émissions canadiennes n'ont pas la faveur du public canadien, une partie de celui-ci pourrait se tourner vers les canaux américains. Pour ce qui est de l'exploitation, il faudrait peut-être recalculer régulièrement les auditoires cibles au fur et à mesure de l'évolution de la situation. Le contrôle de la cote d'écoute pourrait aussi comporter des difficultés. Afin d'assurer le respect des règlements par les radiodiffuseurs, et d'éviter un chargement artificiel de programmation spéciale durant la période de mesure de l'audience, il faudrait faire des contrôles au hasard de la cote d'écoute plusieurs fois par année. Cela présente des difficultés étant donné les méthodes de contrôle existantes, mais le contrôle électronique au hasard pourrait rendre cette option plus viable dans l'avenir.

On pourrait mettre en oeuvre une variante de nature fiscale qui nécessiterait des relevés moins coûteux. Des dégrèvements fiscaux pourraient être consentis aux radiodiffuseurs qui auraient augmenté, l'année précédente,

leur cote d'écoute pour les émissions canadiennes diffusées en période de pointe. A titre de stimulant fiscal, il faudrait que cette mesure soit beaucoup plus simple que la méthode axée sur la cote d'écoute décrite précédemment, afin que le coût de la cueillette d'informations ne l'emporte pas sur les avantages possibles. On pourrait donc accorder un dégrèvement fiscal pour les gains relativement importants de cote d'écoute, de façon à diminuer l'incidence du taux d'erreur.

Méthode de partage des recettes

Selon cette méthode, les radiodiffuseurs seraient tenus d'affecter un pourcentage donné de leurs recettes à la production d'émissions canadiennes. Ce pourcentage pourrait très bien varier selon le type de station, c'est-à-dire être plus élevé pour les stations faisant partie d'un réseau, un peu moins élevé pour les stations affiliées et encore moins élevé, peut-être, pour les stations indépendantes. Le danger de cette méthode est que, à moins qu'on la combine à d'autres mesures, il en résultera probablement la production d'un petit nombre d'émissions très coûteuses, ce qui diminuera considérablement la variété et la quantité des émissions canadiennes disponibles. La surveillance du système exigerait, en outre, la vérification détaillée des affaires financières du radiodiffuseur. A moins que l'on modifie les politiques qui protègent la caractère confidentiel de ces données financières, cette méthode n'est pas compatible avec le processus d'audiences publiques, car une grande partie des données nécessaires à l'évaluation du rendement ne pourrait être rendues publique. Le manque d'uniformité des systèmes comptables au regard des dépenses de programmation pourrait constituer un autre obstacle.

C. Mesures d'incitation à la production d'émissions

Aux deux paliers de gouvernement, on a mis en oeuvre des mesures spéciales pour augmenter la quantité de productions vidéo canadiennes (destinées au cinéma, à la télévision et à l'enseignement) qui pourraient être offertes par les distributeurs. Ces mesures spéciales visent à produire des retombées tant sur le plan culturel que sur le plan industriel. Le gouvernement fédéral a mis en oeuvre une méthode combinant des mesures fiscales, c'est-à-dire la déduction pour amortissement, et l'investissement direct par l'intermédiaire de la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne. Plusieurs gouvernements provinciaux ont mis en oeuvre des programmes de subventions, de prêts et d'incitation afin d'encourager la production vidéo.

Le Groupe de travail a admis que les mécanismes axés sur l'approvisionnement, employés seuls, ne peuvent être entièrement efficaces et subissent les répercussions de la situation économique générale et de la réglementation dans son ensemble. L'efficacité de ces mesures a aussi été restreinte par la concurrence de la programmation étrangère et par l'intégration verticale de certains radiodiffuseurs. D'autre part, les règlements sur la teneur en émissions canadiennes n'ont pas réussi à assurer une demande importante d'émissions vidéo canadiennes par les radiodiffuseurs. Les mesures visant à attirer des investissements dans l'industrie de la production vidéo ne feront augmenter sensiblement ni le volume ni la qualité de la production à moins d'une augmentation de la demande qui résulterait, par exemple, de nouveaux règlements

sur la teneur en émissions canadiennes qui amèneraient les radiodiffuseurs à demander davantage de produits canadiens. L'impact culturel et industriel des stimulants fédéraux et provinciaux de l'approvisionnement n'en serait que plus puissant. Toutefois, même si on pouvait mettre en place des mesures efficaces pour accroître la demande d'émissions canadiennes, il faudrait quand même prendre d'autres dispositions pour que la production d'émissions, au Canada, soit une entreprise moins risquée qu'elle l'est actuellement.

Solutions possibles

Les démarches suivantes sont présentées en tant qu'éléments d'un ensemble possible de politiques qui pourraient être utilisées pour stimuler le secteur de la production d'émissions au pays. La liste n'est pas exhaustive, mais elle constitue plutôt une indication du genre de mesures qui pourraient être adoptées en même temps que d'autres dont le but serait d'accroître la demande d'émissions canadiennes.

1. Modifier les règlements fiscaux et le processus d'accréditation se rattachant à la disposition prévoyant la déduction à cent pour cent pour amortissement, pour que l'on puisse plus facilement les appliquer à la production d'émissions et de séries destinées à la télévision.
2. Élargir le mandat de la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne de sorte qu'il inclue le financement des émissions destinées à la télévision. Par exemple, la Société pourrait assurer une partie importante du financement initial des émissions pilotes.
3. Diversifier et accroître les revenus des producteurs en encourageant la fabrication et la mise en marché de produits secondaires (par exemple, des livres, des jouets, des disques, des jeux, des affiches, etc.).
4. Prendre des initiatives visant à encourager l'industrie à pénétrer les marchés internationaux et à y exercer une véritable concurrence. L'aide pourrait consister à subventionner une partie des dépenses, à promouvoir les coproductions par des traités internationaux, à stimuler les ventes à l'exportation, etc.

Le Groupe de travail est d'avis que de telles mesures incitatives sont un élément indispensable de tout ensemble de politiques touchant la production d'émissions canadiennes.

D. Radiodiffusion d'émissions éducatives

Les services de radiodiffusion qu'assurent les organismes provinciaux d'éducation permettent d'atteindre des objectifs pédagogiques à l'aide de moyens électroniques. En même temps, ces services peuvent produire d'importantes retombées industrielles, surtout en tant que source importante de nouveaux revenus pour les producteurs d'émissions canadiennes. Dans ce cas, les revenus applicables à la production d'émissions sont générés par l'exploitation directe d'un service provincial de radiodiffusion éducative et par l'achat de temps d'antenne auprès de radiodiffuseurs commerciaux. Le Groupe de travail convient

qu'il faut préserver toutes les chances qui se présentent à l'échelle du pays d'offrir de bons services provinciaux de radiodiffusion éducative.

Même si quatre provinces seulement sont engagées directement dans la radiodiffusion éducative, il est clair que le radiodiffuseur d'émissions éducatives constitue un levier important en ce qui a trait aux politiques d'intérêt public. A titre d'indication des retombées industrielles de la radiodiffusion éducative, signalons qu'en 1979, dans l'ensemble des provinces, plus de 40 millions de dollars ont été consacrés à la radiodiffusion éducative. Une faible portion de ce montant, seulement, a servi à l'achat de productions étrangères. On n'a pas beaucoup acheté, non plus, d'émissions réalisées par des producteurs indépendants, mais un changement est à prévoir de ce côté, à mesure que se développera au Canada une industrie forte et diversifiée de production vidéo.

Le Groupe de travail a remarqué que la définition de l'expression "radiodiffusion éducative", qui détermine quel genre de programmation peut être offerte, influe sur la nature de la programmation offerte par les radiodiffuseurs d'émissions éducatives. Compte tenu de ces restrictions, les radiodiffuseurs d'émissions éducatives ont contribué largement à l'industrie de la production d'émissions. Il est à prévoir que les dépenses effectuées au titre de la programmation et du matériel et, par conséquent, les retombées industrielles, s'accroîtront à mesure que les organismes chargés de la radiodiffusion éducative exploiteront les nouvelles occasions qui se présenteront de vendre des services plus spécialisés de programmation éducative au Canada et à l'étranger.

E. Radio-Canada

Les politiques relatives à la société Radio-Canada ont d'importantes retombées industrielles. Les politiques d'extension du service de la Société exigeront des dépenses considérables au chapitre de l'acquisition et de l'installation de matériel électronique. On prévoit installer 648 émetteurs pour compléter la réalisation du Plan de rayonnement accéléré, et 50 millions de dollars ont été engagés à cette fin.

Les dépenses de Radio-Canada au titre des émissions de télévision (328 millions de dollars en 1979-1980) représentent une part importante de la programmation produite au Canada. C'est plus que les dépenses combinées de tous les autres radiodiffuseurs canadiens et 95 pour cent de ces dépenses vont à la production d'émissions canadiennes. La grande partie du temps d'antenne, dans toutes les catégories d'émissions à l'exception des émissions récréatives en langue anglaise, est consacrée à des émissions canadiennes. A l'instar des autres radiodiffuseurs, Radio-Canada affecte des ressources considérables à la production maison d'émissions. L'intégration verticale pourrait avoir des répercussions sur les retombées industrielles comme nous le démontrons ci-dessous. Radio-Canada est toutefois en voie d'accroître sensiblement son recours au secteur indépendant pour la production d'émissions en langue anglaise (18 millions de dollars en 1980-1981, ce qui représente une augmentation de 4 millions de dollars par rapport à l'année financière précédente). De plus, les efforts que fait la Société pour "canadianiser" la programmation des heures de pointe et, ainsi, maximiser les retombées dont bénéficie l'industrie de la

production sont entravés par sa structure d'affiliation actuelle et par les impératifs commerciaux concurrentiels que cette structure lui impose.

Radio-Canada tire le gros de ses revenus des crédits votés par le Parlement (477 millions de dollars en 1979-1980). A ces revenus, s'ajoutent les rentrées publicitaires des deux réseaux de télévision (123 millions de dollars en 1979-1980). Radio-Canada voit dans l'accroissement de son indépendance à l'égard des rentrées publicitaires un moyen de s'affranchir des impératifs commerciaux qui l'obligent à inscrire des émissions récréatives étrangères à l'horaire des heures de pointe. Par contre, si la perte de revenus qu'entraîne la réduction éventuelle de la publicité n'est pas compensée par des rentrées d'autres sources, Radio-Canada sera moins en mesure de produire et d'acheter des émissions canadiennes de qualité. A titre d'exemple d'autres source de revenus, mentionnons que les ventes à l'exportation ont rapporté 1,5 million de dollars à Radio-Canada en 1979-1980.

Une partie des rentrées publicitaires auxquelles renoncerait Radio-Canada pourrait échoir aux radiodiffuseurs commerciaux afin d'accroître les ressources qu'ils pourraient consacrer à la production d'émissions canadiennes. Cependant, les dépenses consacrées à la production d'émissions canadiennes n'augmenteront que dans la mesure où de nouveaux règlements efficaces seront mis en place concernant la teneur en émissions canadiennes.

F. Intégration verticale

Il n'y a actuellement aucune politique en vigueur relativement à l'intégration verticale dans l'industrie canadienne de la radiodiffusion. Le CRTC a toutefois tenté d'encourager tant Radio-Canada que les radiodiffuseurs indépendants à acheter des émissions de producteurs indépendants. La grande partie de la programmation transmise par les entreprises canadiennes de télédiffusion est réalisée par des radiodiffuseurs intégrés.

L'intégration verticale dans le domaine de la production d'émissions engendrera peut-être la production d'émissions mieux adaptées aux besoins des radiodiffuseurs grâce à la coordination des exigences de programmation et de la production d'émissions, et à un approvisionnement assuré d'émissions qui leur permettrait de se conformer aux exigences que leur imposent les règlements.

Au nombre des désavantages possibles, mentionnons la restriction de la concurrence dans les marchés intérieurs de l'approvisionnement en émissions et les contraintes imposées au développement de l'industrie de la production d'émissions. On pourrait ajouter que l'activité principale des producteurs indépendants étant la production d'émissions plutôt que la radiodiffusion, ceux-ci pourraient faire preuve de plus de dynamisme et d'un esprit plus novateur que les radiodiffuseurs intégrés pour trouver des débouchés à leurs produits.

Nous ne disposons d'aucune preuve concluante concernant les effets de l'intégration verticale sur l'ensemble des coûts de la programmation. Certains sont d'avis que l'intégration verticale dans le secteur public risque de faire augmenter les coûts faute d'un contrôle rigide de l'efficacité de la production. D'autres prétendent que la production maison est plus économique en ce sens qu'elle permet l'utilisation de l'espace de studio superflu et l'élimination des frais qu'entraîne la conclusion de marchés avec des fournisseurs. Cela semble tout particulièrement vrai dans le cas de certaines formes de programmation qui

font largement appel à la radiodiffusion en studio comme les émissions de nouvelles.

Une étude récente indique que l'on a payé seulement trois pour cent de la valeur totale des émissions de télévision canadiennes produites en 1978 à des producteurs réellement indépendants. Ce rôle marginal réservé aux producteurs indépendants est en grande partie attribuable à la demande d'émissions canadiennes de la part des radiodiffuseurs canadiens. A l'heure actuelle, cette demande vise surtout des émissions de nouvelles et d'information ainsi que d'autres émissions à petit budget comme les jeux-questionnaires. Il semble que, pour ces émissions, la solution la plus rentable pour les radiodiffuseurs intégrés verticalement soit de les produire eux-mêmes. La programmation récréative, soit celle où les producteurs indépendants pourraient jouer le rôle le plus important, est principalement d'origine étrangère.

Un élargissement du rôle des producteurs canadiens indépendants pourrait susciter de nouveaux investissements dans la programmation canadienne de même que de nouvelles possibilités d'emploi, à condition que l'accroissement du recours au secteur privé de la production ne représente pas uniquement un transfert des activités de production des producteurs intégrés aux producteurs non intégrés. Cet élargissement pourrait en même temps produire des retombées culturelles dans la mesure où il entraînerait la production et la distribution d'un plus grand nombre d'émissions canadiennes. La nécessité de politiques particulières concernant l'intégration verticale n'est toutefois pas manifeste, car il est possible de modifier la demande d'émissions canadiennes au moyen de la réglementation sur la teneur en émissions canadiennes.

II Secteurs des télécommunications et de la téléinformatique

A. Contexte actuel

Les secteurs des télécommunications et de la téléinformatique englobent les télécommunicateurs, les entreprises qui produisent du matériel de télécommunications, des ordinateurs et des logiciels, et les entreprises qui se consacrent à la recherche industrielle dans ces domaines. Les télécommunicateurs assurent des services de téléphonie, de télégraphie, de transmission par téléimprimeur, de transmission de données et de radiodiffusion. Les entreprises de téléinformatique sont celles qui s'intéressent principalement à la prestation de services informatiques et celles dont l'activité principale est la vente et la location de matériel informatique.

Le Canada a été bien servi par ses télécommunicateurs. Sous leur direction, le réseau de télécommunications canadien est devenu l'un des plus efficaces et des plus perfectionnés du monde sur le plan technique. Le prix qu'exigent les télécommunicateurs canadiens pour leurs services se compare favorablement avec ceux que commandent des services du même genre dans d'autres pays.

Au Canada, tous les télécommunicateurs sont assujettis à une certaine forme de réglementation. Les fabricants de matériel de télécommunication et l'industrie des services informatiques quant à eux ne sont pas soumis à une réglementation directe. On prévoit que les télécommunicateurs investiront

9,9 milliards de dollars au cours de la période s'échelonnant de 1978 à 1982. Il y a donc lieu de croire que toutes les décisions de nature réglementaire ayant une incidence sur la prestation de services de télécommunication auront des répercussions importantes pour les fabricants de matériel de télécommunication. Bien que le secteur des télécommunications soit lui-même une industrie à faible densité de main-d'oeuvre, une étude menée par le gouvernement ontarien indique que les secteurs de l'équipement et des services ont un effet multiplicateur élevé sur les revenus et l'emploi.

- Dans le secteur de la téléinformatique, l'approvisionnement en matériel informatique dépend largement de produits importés, mais les services informatiques sont fournis principalement par des entreprises canadiennes appartenant en propre à des Canadiens. La clientèle de ces fournisseurs de services ne représente toutefois que 15 pour cent de la consommation des services informatiques au Canada. Le reste, soit 85 pour cent, représente les services informatiques intégrés aux entreprises. Selon une analyse effectuée en 1977 par le Secrétariat de la téléinformatique, il y aurait hausse du volume des services informatiques internes qui sont transférés aux États-Unis par les sociétés mères des filiales canadiennes. On a laissé entendre que le transfert de ces travaux d'informatique fait perdre au Canada un nombre important d'emplois dans les catégories professionnelle et de direction. Le ministère fédéral des Communications étudie présentement l'importance actuelle et prévue du volume de la transmigration des données. La transmission des données est assurée par des télécommunicateurs canadiens qui comptent principalement sur du matériel et du logiciel de fabrication canadienne.

L'étude des secteurs des télécommunications et de la téléinformatique qu'a entreprise le Groupe de travail lui a permis de conclure que, dans le contexte actuel, les politiques de télécommunication n'ont pas exercé une influence importante sur la croissance des secteurs du logiciel et du matériel informatique. En ce qui concerne les nouveaux services, cependant, on signale que leur incidence pourrait s'accroître à mesure que s'accentuera l'intégration de l'informatique et des télécommunications. C'est pourquoi, dans le présent rapport, la question de la téléinformatique a été traitée sous la rubrique des nouveaux services. Le secteur des télécommunications, pour sa part, présente certaines possibilités de débouchés industriels. Le Groupe de travail a déterminé quatre domaines où les politiques de télécommunication et les décisions de réglementation sont susceptibles d'exercer une influence importante sur la production industrielle.

Selon le Groupe de travail, les questions relevant des télécommunications qui ont le plus d'importance en termes d'incidence industrielle sont, en ordre de priorité:

- le raccordement de matériel terminal,
- l'intégration verticale,
- la délivrance des licences de stations terriennes,
- l'amélioration des services.

B. Le raccordement de matériel terminal

Le raccordement de matériel terminal se rapporte à la question du droit des personnes ou des sociétés, autres que le télécommunicateur propriétaire et exploitant du réseau commuté public, de raccorder au réseau du matériel terminal y donnant accès.

Alors que bon nombre d'arguments tant en faveur que contre la libéralisation du raccordement de matériel tiennent à des questions de politiques de télécommunication, dans le contexte des retombées industrielles, la question se résume aux points suivants:

Est-ce que le fait de réserver aux télécommunicateurs la fourniture de matériel terminal ou le raccordement au réseau de matériel appartenant à des particuliers

- 1) favorise un accroissement de la production de matériel terminal?
- 2) améliore la situation de l'industrie manufacturière canadienne sur les marchés intérieurs et étrangers?
- 3) encourage l'innovation?
- 4) fait augmenter la variété et baisser le coût des services, tout particulièrement pour les industries faisant une grande utilisation de l'information?

La recherche visant à maximiser les retombées industrielles résultant de ces questions a permis de déterminer un certain nombre de possibilités:

- 1) libéraliser complètement ou partiellement les règlements régissant le raccordement de matériel terminal pour toutes les entreprises manufacturières canadiennes et étrangères;
- 2) libéraliser complètement ou partiellement les règlements régissant le raccordement de matériel terminal pour toutes les entreprises manufacturières quel que soit leur pays d'origine, à condition que les règlements d'entrée permettent la vente de produits fabriqués au Canada dans le pays d'origine des produits importés sur le marché canadien. Il pourrait être difficile d'obtenir une véritable réciprocité en matière d'accès au marché, étant donné que le marché canadien serait pénétré par les filiales américaines de fournisseurs étrangers, dont le marché intérieur serait fermé aux produits canadiens;
- 3) libéraliser complètement ou partiellement les règlements régissant le raccordement de matériel terminal pour toutes les entreprises manufacturières canadiennes;
- 4) continuer de réserver aux télédistributeurs le champ de l'approvisionnement en matériel terminal.

Il y aurait un certain nombre d'avantages et de désavantages à libéraliser les règlements régissant le raccordement de matériel terminal. Certains pensent que la libéralisation créera de nouveaux débouchés pour les manufacturiers canadiens, tout particulièrement dans le domaine du matériel terminal novateur. D'autres sont d'avis que la libéralisation entraînera la domination du marché canadien par les entreprises étrangères, dont un grand nombre sont protégées sur leurs propres marchés intérieur, et une baisse de la production canadienne, comme ce fut le cas pour les appareils radio et de télévision.

Le Groupe de travail a remarqué que si un organisme de réglementation décidait de libéraliser le raccordement de matériel terminal, on se trouverait à réduire l'influence que pourraient avoir sur l'achat de matériel terminal des politiques de télécommunication obligeant les utilisateurs à s'approvisionner chez les télécommunicateurs. La politique gouvernementale en ce domaine devra donc compter davantage sur les forces du marché libre et sur les politiques générales touchant le commerce et le développement industriel.

Jusqu'à maintenant, divers organismes de réglementation ont abordé de façon différente la question de la libéralisation du raccordement de matériel terminal. La décision provisoire rendue récemment par le C.R.T.C. revêt une importance particulière. Elle permet de raccorder au réseau commuté public de Bell Canada du matériel semblable à celui que fournit actuellement Bell Canada à ses abonnés ou conforme aux normes techniques canadiennes ou américaines (F.C.C.). Plusieurs parties ont adressé des pétitions au Gouverneur en conseil, quelques-unes préconisant la modification de la décision du C.R.T.C., d'autres, son maintien. Le gouvernement de l'Ontario, en particulier, a demandé que la décision soit modifiée afin de ne permettre de raccorder au réseau de Bell Canada que du matériel fabriqué dans les pays qui permettent l'importation et le raccordement similaires de matériel fabriqué au Canada. En mai 1981, le gouverneur en conseil a annoncé qu'il ne modifierait ni n'annulerait la décision. Au cours du même mois, le CRTC a sollicité des observations sur l'opportunité d'appliquer, dans le cas de B.C. Tel, les exigences provisoires de Bell Canada.

Alors que le Groupe de travail n'a pu établir de consensus quant à la recommandation à formuler, il est convenu que la question du raccordement de matériel terminal demeure la plus grande priorité en termes de son incidence sur le développement industriel, à la lumière de l'ampleur actuelle et prévue du marché de matériel terminal.

C. L'intégration verticale

Une industrie est réputée être intégrée verticalement lorsque deux ou plus de deux étapes successives du processus de production appartiennent aux mêmes propriétaires et sont contrôlées conjointement par eux. Dans le secteur des télécommunications, deux entreprises, Bell Canada et B.C. Tel., possèdent et contrôlent les unités chargées de la prestation des services, de l'installation et de l'entretien du matériel ainsi que de fabrication et de la recherche industrielle au sein de leurs secteurs d'exploitation respectifs. Dans les autres juridictions, le télécommunicateur assure le service, l'installation et l'entretien et il est propriétaire des installations, sans toutefois posséder ou contrôler les unités de fabrication du matériel ou de recherche industrielle.

Dans le contexte des retombées industrielles, l'intégration verticale soulève les questions suivantes.

- 1) Dans le petit marché canadien, l'intégration verticale crée-t-elle des compétences en matière de recherche industrielle et de production ou retarde-t-elle les innovations tout en faisant augmenter le prix payé pour les produits?
- 2) L'intégration verticale a-t-elle favorisé la croissance d'un fabricant canadien dont l'efficacité sur le plan technique est reconnue à l'échelle internationale?
- 3) L'intégration verticale a-t-elle nui à la croissance d'autres fabricants canadiens?
- 4) En mettant un terme à l'intégration verticale, favoriserait-on davantage les concurrents canadiens ou les concurrents étrangers (qui sont généralement intégrés verticalement) des entreprises visées?

La Commission sur les pratiques restrictives du commerce étudie présentement l'incidence de la structure d'intégration verticale de Bell Canada sur le degré de concurrence existant dans le secteur de la fabrication de matériel de télécommunications.

Selon ce que l'on perçoit comme étant les avantages ou les inconvénients de l'intégration verticale, certaines possibilités existent:

- 1) que la compagnie de service se départisse entièrement des entreprises de fabrication ou de recherche;
- 2) que l'unité de fabrication restreigne ses activités à la production d'un genre particulier de matériel seulement;
- 3) que l'on conserve l'intégration verticale, mais que l'on introduise des mécanismes permettant d'ouvrir la société de service à des fournisseurs concurrents;
- 4) que l'on conserve l'intégration verticale, mais que l'on introduise les mécanismes voulus pour que les télécommunicateurs soient tenus de se procurer une plus grande partie de leurs produits chez des fournisseurs indépendants;
- 5) que l'on conserve l'intégration verticale, mais que l'on considère une plus grande partie des services de la compagnie exploitante comme étant concurrentiels ce qui permettrait la fourniture de certains services par une tierce partie (exemple: libéralisation du raccordement du matériel terminal).

De façon générale, le Groupe de travail était d'avis que l'intégration verticale a joué un rôle positif dans le développement d'une industrie manufacturière canadienne d'envergure mondiale. Il croyait toutefois que l'on ne disposait pas de données suffisantes pour se prononcer de façon définitive

sur la question. Néanmoins, tous les membres du groupe ont reconnu qu'en l'absence de politiques industrielles appropriées, l'élimination de l'intégration verticale avantagerait plutôt les fabricants étrangers que les fabricants canadiens de matériel de communication et pourrait porter atteinte à la souveraineté canadienne dans le domaine de la technologie. Le Groupe convient de la nécessité d'adopter des politiques visant non seulement à encourager la croissance des petites entreprises innovatrices, mais aussi à promouvoir la compétence technique de Canada dans le domaine de la fabrication.

D. La délivrance des licences de stations terriennes

Dans les circonstances actuelles, la délivrance des licences de stations terriennes renvoie à la question de savoir s'il sera plus avantageux, sur le plan industriel, que les droits de propriété des stations de réception et d'émission reviennent à Télésat et aux télécommunicateurs plutôt qu'à d'autres parties également.

Il est généralement reconnu que la demande de stations terriennes est fonction de l'utilisation des satellites et que l'utilisation des satellites est régie par les décisions déterminant qui peut utiliser les voies de transmission par satellite et les services qui y sont acheminés. Les opposants à l'élargissement du droit de propriété privée estiment que la politique adoptée à cet égard aura peu d'effet sur la demande de matériel, alors que les défenseurs de cette mesure sont d'avis qu'elle améliorerait le service à la clientèle et accroîtrait considérablement le marché de la construction de stations terriennes et de l'utilisation des satellites.

Quand Télésat commença l'exploitation de son service de transmission par satellite, elle était propriétaire de toutes les stations terriennes. En vertu de la Loi créant la Société, Télésat doit promouvoir la croissance des entreprises de fabrication canadiennes et, en général, elle s'est acquittée de sa mission. Au cours des années récentes, les règlements régissant la délivrance des licences de stations terriennes ont été modifiés de façon à permettre aux télécommunicateurs, aux radiodiffuseurs, aux organismes éducatifs provinciaux et aux entreprises de télévision par câble d'être propriétaires de stations réceptrices de signaux de télévision émis sur toute fréquence utilisée par les satellites et aux télécommunicateurs d'être propriétaires de stations émettrices-réceptrices utilisant la bande 12/14 GHz. Cela dilue inévitablement l'incidence de Télésat sur la croissance des entreprises manufacturières canadiennes en autant que les stations terriennes sont concernées.

Après l'annonce d'une politique plus large en février 1979, et dans la perspective de l'introduction à brève échéance de nouveaux services canadiens fournis par satellite, l'activité du service de délivrance de licences de stations terriennes s'est accrue considérablement. Depuis ce temps-là, 105 licences ont été délivrées pour des stations terriennes servant à la réception d'émissions de radio transmises par satellite et 80 autres licences ont été demandées. Les ventes de stations réceptrices terriennes de télévision ont augmenté, notamment grâce à une commande en bloc de 50 stations qu'a reçue un fabricant. Cependant, faute de nouveaux services attrayants fournis par satellite, le marché a périclité et, pour le stimuler à nouveau, on devra

surtout compter sur l'amélioration des services fournis par satellite et sur les stations peu coûteuses appartenant en propre aux utilisateurs.

La disponibilité accrue d'émissions de télévision transmises par des satellites américains a créé une demande de stations réceptrices terriennes de télévision, bien que cette demande soit atténuée par l'existence de questions en suspens concernant la légalité de la réception de ces signaux en provenance de l'étranger. Au départ, on utilisait du matériel américain importé pour répondre à la demande, mais les manufacturiers canadiens sont intervenus pour éviter de perdre la totalité du marché au profit des importateurs.

Dans un communiqué daté du 24 novembre 1980, le ministre des Communications annonçait la simplification des modalités de délivrance des licences de stations réceptrices terriennes de télévision et la libéralisation de certains aspects de la politique de délivrance des licences, ce qui pourrait donner un essor au marché de l'approvisionnement en matériel. Il sera désormais plus facile d'obtenir une licence de station réceptrice de télévision dans les cas où aucune coordination des fréquences n'est nécessaire, la délivrance des licences sera étendue aux autorités et aux organismes scolaires provinciaux et il sera permis de recevoir des signaux d'émissions radio transmis dans la même voie du satellite que le signal de télévision. Le communiqué annonçait également que la révision de la politique concernant la délivrance des licences se poursuivrait afin de déterminer s'il y aura lieu d'étendre la délivrance des licences à certaines catégories de requérants actuellement inadmissibles et d'éliminer les formalités rattachées à la délivrance de licence aux stations ne demandant aucune coordination des fréquences.

L'extension des services de télévision à l'aide des satellites canadiens semble nécessaire pour accroître le marché canadien des stations terriennes de réception de télévision. Il faudrait également prolonger les initiatives qui ont été prises dans le passé en ce qui concerne l'acquisition du matériel. Les ministres pourraient, par exemple, créer des mécanismes qui permettraient de coordonner les essais sur le terrain de nouveaux services fournis par satellite afin d'économiser les maigres ressources manufacturières disponibles et d'éviter la fragmentation possible de l'industrie. Il faudrait faire en sorte que les manufacturiers canadiens soient inclus dans la phase de planification de nouveaux services acheminés par satellite. On devrait encourager les radiodiffuseurs, les entreprises de télévision par câble, les organismes éducatifs provinciaux et les télécommunicateurs à envisager de s'approvisionner en stations terriennes auprès de sources canadiennes.

Le Groupe de travail demeure cependant partagé quant aux avantages qu'il y aurait à libéraliser davantage la propriété des stations terriennes.

E. L'amélioration des services

L'amélioration dont il est question ici fait référence aux politiques en vertu desquelles les télécommunicateurs sont tenus d'améliorer les services de télécommunication, et surtout le service téléphonique, fournis dans les régions rurales ou éloignées.

Des avantages sociaux découleraient, bien sûr, de la diminution de l'isolement et de l'accroissement de l'utilité totale du réseau de télécommunication pour tous les abonnés, mais le fait d'étendre aux régions rurales le genre de service dont jouissent les régions urbaines exigerait un investissement substantiel de 1,5 milliards de dollars au moins.

La question, par rapport à l'impact industriel des politiques de télécommunication, est de savoir si ce genre d'investissement créera le stimulus voulu pour le lancement à l'échelle mondiale de produits nouveaux et innovateurs fabriqués par des entreprises canadiennes.

Deux méthodes générales permettraient d'améliorer les services: l'innovation technique et l'interfinancement. Dans la mesure où l'innovation ne débouche pas sur un marché mondial pour les produits mis au point, ou si le coût de l'installation des nouveaux services dépasse les revenus qui en découlent, les ressources consacrées à l'amélioration du service pourraient priver d'autres secteurs des ressources susceptibles de rapporter davantage sur le plan financier ou industriel. Par contre, si l'innovation réussit, les fabricants de matériel de communication rurale peuvent compter sur un nombre croissant de débouchés à l'échelle mondiale.

Le Groupe de travail reconnaît que tous les gouvernements sont en faveur de l'amélioration des services offerts aux localités rurales éloignées. Il semble que l'on puisse recourir à plusieurs façons de financer l'extension des services: l'interfinancement, la hausse des tarifs s'appliquant aux régions rurales, un rajustement des bases tarifaires des compagnies de téléphone qui accorderait un traitement préférentiel aux investissements dans les régions rurales ou éloignées, et l'attribution de subventions gouvernementales pour les tarifs s'appliquant aux régions rurales. Il pourrait être souhaitable de recourir à ces mesures, ainsi qu'à d'autres qui viseraient à favoriser l'innovation, comme le soutien gouvernemental de la recherche industrielle, les essais sur le terrain et les programmes expérimentaux, pour relever le défi que constitue la prestation efficace de services à la population de ces régions à l'aide de nouveaux produits et de nouvelles techniques. Ces mesures pourraient aussi ouvrir des débouchés commerciaux sur des marchés semblables partout dans le monde.

III Nouveaux services

A. Contexte actuel

Les progrès technologiques, en particulier l'intégration de l'informatique et des télécommunications, ont créé d'importants débouchés pour les nouveaux services offerts aux établissements commerciaux et aux foyers. La croissance rapide de ces services pourrait, à son tour, ouvrir aux fournisseurs de matériel et de logiciel de télécommunication de nouvelles et vastes perspectives. La présente partie du rapport contient une première évaluation des retombées industrielles que de nouveaux services de télécommunication pourraient produire pour le Canada. Elle tente également de faire ressortir les considérations industrielles dont doit tenir compte la formulation des politiques de télécommunication concernant ces nouveaux services.

Bien que nous ne sachions pas exactement quels services se développeront et deviendront viables au cours de la prochaine décennie, nous avons jugé utile, à des fins d'analyse (uniquement pour les besoins du présent rapport), de grouper ces services dans deux grandes catégories: les services de programmation et les autres services.

Trois tendances technologiques importantes sous-tendent le développement des nouveaux services de télécommunication:

- i) la convergence et l'intégration de l'informatique et des télécommunications,
- ii) l'amélioration marquée de la capacité de livraison des réseaux de télécommunication,
- iii) l'amélioration des techniques de stockage de l'information et de recherche documentaire.

Les facteurs technologiques à l'origine de ces tendances sont décrits brièvement ci-dessous.

La révolution de la microélectronique et l'intégration à très grande échelle ont produit une chute radicale du prix d'un circuit intégré au cours de la dernière décennie et cette tendance se maintient. Ce phénomène a suscité, entre autres, la mise au point de terminaux intelligents, bon marché, commandés par microprocesseur, qui permettent aussi bien les télécommunications perfectionnées que le traitement local. Il a de plus amélioré la rentabilité des ordinateurs en général. Concurremment, on a réalisé, dans le domaine de la transmission par satellite, des fibres optiques et des techniques de traitement des signaux, d'énormes progrès technologiques qui ont considérablement accru l'intelligence, la capacité et la portée du réseau de télécommunication et amorcé une tendance continue vers l'augmentation du rapport coût-rendement de la capacité de livraison. De grands progrès ont aussi été enregistrés dans le domaine des nouveaux dispositifs électroniques de stockage et de récupération de l'information, comme les vidéodisques. On prévoit que le coût de l'entreposage et de la récupération de l'information continuera de baisser au cours des dix prochaines années.

Bien que l'on ne puisse guère envisager d'obstacles technologiques à la mise au point de nouveaux services, il faut signaler que la technologie est une condition nécessaire, mais non suffisante, de la croissance. La faisabilité économique et la demande du marché sont des facteurs au moins aussi importants dans la création de nouveaux services viables. Les barrières institutionnelles, toutes les questions de politique et de réglementation, ainsi que les pressions exercées par les progrès réalisés à l'étranger, sont autant de facteurs importants qui pourraient aussi ralentir ou stimuler la croissance de ces nouveaux services. Le Groupe de travail reconnaît que les politiques de télécommunication ont un rôle important à jouer dans la mise au point et la croissance accélérée de ces services, tout particulièrement par l'amélioration du milieu de la réglementation et du service.

Les politiques de télécommunication peuvent avoir des répercussions sur les retombées industrielles en modifiant le rôle des fournisseurs de services, c'est-à-dire en déterminant qui peut fournir un service donné dans des circonstances données. Ainsi, de nouveaux exploitants, la concurrence entre les télécommunicateurs et les entreprises de télévision par câble pour la prestation de services particuliers et la détermination du prix des services tarifés seraient touchés directement par les politiques de télécommunication et les pratiques de réglementation.

Ces mêmes facteurs peuvent aussi avoir une incidence directe sur la programmation, par l'intermédiaire des règles et pratiques de réglementation concernant la teneur en émissions canadiennes. D'autre part, dans la plupart des cas, elles exerceront une incidence indirecte sur la fabrication de matériel et les logiciels d'application.

Dans les deux sections qui suivent, nous avons tenté de présenter une analyse des retombées industrielles qui pourraient découler de la croissance de ces services de programmation ainsi que d'autres services qui, à notre avis, auront probablement un impact industriel marqué sur les fabricants canadiens de matériel et de logiciels de communication. Aux fins de l'analyse, nous avons procédé de la façon suivante. Chaque grand groupe de services a été traité séparément. L'analyse comporte la définition et les principales caractéristiques du groupe de services, l'impact industriel possible, les facteurs ayant une incidence sur le développement économique des services et les considérations industrielles dont on doit tenir compte dans la formulation des politiques de télécommunication.

Une grande partie de l'analyse est nécessairement provisoire et même de nature spéculative. Cela est dû au manque de données concrètes sur le taux de croissance de services donnés, à l'incertitude entourant le taux de croissance de ces services et, enfin, au temps dont nous disposons. Le Groupe de travail reconnaît que la mise sur pied de nouveaux services pourrait ouvrir des perspectives industrielles importantes aux entreprises canadiennes pour la mise au point de matériel et de logiciels. Il reconnaît en outre que le présent rapport effleure à peine le sujet et qu'une analyse plus poussée pourrait être nécessaire. Il est évident que, dans certains cas, des considérations de nature autre qu'industrielle, y compris la souveraineté nationale et la culture, pourraient prédominer. Le Groupe de travail estime qu'en raison de la nature provisoire de ses analyses et des autres considérations mentionnées ci-dessus, il serait imprudent à ce stade de formuler des recommandations précises sur les politiques.

B. Nouveaux services de programmation

La section qui suit contient une brève analyse des nouveaux services de programmation qui, selon le Groupe de travail, comportent de grandes possibilités industrielles pour les producteurs canadiens d'émissions ainsi que pour les fabricants de matériel de communication. Dans le présent résumé, il n'est tenu compte que de la télévision à péage, des services de programmation spécialisés (particulièrement les services destinés aux enfants, les services multilingues et les arts d'interprétation) et de l'enregistrement vidéo au moyen

de disques et de cassettes. Ces services ont été choisis parmi la multitude des nouveaux services de programmation possibles en fonction de quatre critères:

- i) une demande importante semble exister à l'état latent pour ces services;
- ii) la prestation de ces services sur une grande échelle au cours de la présente décennie semble faisable tant sur le plan technique que sur le plan économique;
- iii) le Canada tirerait des avantages industriels importants de leur introduction;
- iv) les politiques de télécommunication auront probablement une incidence marquée sur les avantages industriels que pourrait en tirer le Canada.

Comme nous l'avons souligné dans l'introduction précédente, ce sont les progrès accomplis dans le domaine de la technologie des télécommunications, progrès qui bouleversent l'aspect économique de la radiodiffusion, qui permettent la croissance de ces nouveaux services. Grâce à l'intégration des réseaux de télécommunication qui est permise par la technique de la transmission par satellite, le marché ouvert à chaque fournisseur distinct d'émissions s'est élargi, ce qui sous-tend, pour eux, une possibilité correspondante d'accroître leurs revenus. La pénétration du câble coaxial et, dans l'avenir, les fibres optiques multiplient les services qui pourront être offerts au public, ce qui intensifie la concurrence que se livrent les services pour l'obtention de la cote d'écoute, élargit les possibilités de choix du téléspectateur et accroît la demande d'émissions. Les progrès accomplis dans les domaines des communications interactives et de l'enregistrement vidéo offrent un champ plus vaste pour les services "à la carte" adaptés à la demande individuelle de programmation. Grâce aux possibilités d'interaction et aux techniques de brouillage-élimination du brouillage, les nouveaux services peuvent également être financés en grande partie par les usagers, en fonction de l'usage qu'ils en font, transformant ce qui était autrefois un bien public en un produit privé qui peut être vendu à des consommateurs distincts.

Il existe aussi dans la société et dans le domaine de la commercialisation des communications des tendances sous-jacentes qui stimulent la mise au point de ces nouveaux services. En raison de l'écart de plus en plus prononcé qui sépare les différents modes de vie, le concept de l'auditoire homogène n'est plus aussi valable que dans le passé. Les annonceurs souhaitent maintenant atteindre des segments précis de la population, ce qu'atteste la prolifération des publications spécialisées. Au nombre des tendances sous-jacentes, on trouve l'augmentation des revenus (fondée en grande partie sur les ménages à deux revenus), du temps de loisir et du coût du transport, facteurs qui, réunis, pourraient amener les consommateurs à demander un plus grand nombre d'émissions de divertissement et d'information répondant à leurs besoins particuliers.

1. Définition et principales caractéristiques

Les nouveaux services de programmation diffèrent des services classiques de programmation à plusieurs égards. Les principales caractéristiques qui distinguent les nouveaux services peuvent être décrites d'après i) le genre de contenu, ii) la méthode de livraison et de transmission et iii) la méthode de financement. Comme nous le verrons ci-dessous, ces attributs ne se rapportent pas de façon identique à chacun des nouveaux services de programmation. Ils représentent toutefois un moyen utile d'en faire ressortir les caractéristiques.

i) Contenu

Dans le cas de la télévision payante, le contenu est typiquement de nature à attirer les masses, par exemple les émissions de divertissement (les longs métrages surtout) et les émissions d'actualité. Les services de programmation spécialisée visent des auditoires-cibles ayant des intérêts particuliers en matière de divertissement et d'information, par exemple les émissions pour les enfants, les émissions multilingues ou ethniques, les arts d'interprétation, CBC-2, Télé 2, les émissions éducatives, la programmation constituée principalement d'émissions sportives, informatives ou religieuses et la couverture des débats de la Chambre des Communes. Dans chacun des cas, les émissions sont produites et conçues en fonction d'auditoires minoritaires ou d'auditoires cibles, et l'on est pleinement conscient du fait qu'elles pourraient être dépourvues d'attrait pour la majorité des auditeurs dont les réseaux peuvent se réclamer auprès des annonceurs. L'enregistrement vidéo, qui n'est pas un service de communication en soi, semble pourvoir aux besoins de trois marchés importants. Le marché de la consommation de masse comporte principalement la distribution massive d'émissions de divertissement, entre autres les longs métrages, les enregistrements vidéo et les émissions destinées aux enfants, les émissions d'information et les émissions d'autoformation. Les mêmes produits peuvent aussi servir de matériel pédagogique audio-visuel, ce qui produirait des débouchés dans les domaines de la formation et de l'éducation. Un troisième marché, celui du stockage de l'information et de la recherche documentaire, fait l'objet de la section C ci-dessous intitulée Autres services.

ii) Méthode de livraison et de transmission

De façon générale, il est peu probable que les nouveaux services soient distribués au Canada en tant que signaux UHF et VHF destinés à être reçus par le public. Le signal sera très probablement transmis aux réseaux de câble coaxial par de nouveaux systèmes de distribution à large bande utilisant les satellites, les fibres optiques ou les micro-ondes à grande capacité, pour être ensuite acheminé aux foyers par câble coaxial et, plus tard, par fibres optiques ou émetteurs de retransmission à faible puissance. Des systèmes en circuit entièrement fermé, qui ne sont pas régis par la Loi sur la radiodiffusion, sont une autre possibilité. Dans l'avenir, on pourra aussi capter au moyen de l'antenne installée sur le toit de sa propre maison les émissions transmises directement par satellite.

iii) Mode de financement

Traditionnellement, ce sont les annonceurs souhaitant atteindre un public de masse qui ont soutenu les services de radiodiffusion et, dans le cas des services publics (Radio-Canada et les services provinciaux de radiodiffusion

éducative) les subventions gouvernementales. Avec l'avènement de nouveaux services, l'éventail des méthodes de financement s'élargira sans doute.

Une des principales caractéristiques de la télévision payante est, comme son nom l'indique, qu'elle a comme première source de financement le paiement direct de frais d'abonnement plutôt que les revenus publicitaires et les fonds publics, bien qu'une combinaison de ces sources de revenus soit possible. Le brouillage du signal, tout au moins au dernier stade de sa livraison au public, est le moyen ordinairement utilisé afin d'empêcher sa réception par les non-abonnés. Diverses méthodes de facturation sont possibles, y compris les tarifs forfaitaires, les tarifs à plusieurs niveaux et les tarifs en fonction de l'utilisation.

Quant aux services spécialisés, les méthodes de financement comprennent le paiement par les présentateurs (par exemple, à titre de partie intégrante d'un ensemble d'émissions transmises par câble), le paiement direct de services facultatifs par les abonnés (c'est-à-dire l'établissement de tarifs à plusieurs niveaux), les contributions volontaires, le patronage institutionnel, l'interfinancement grâce à d'autres services, notamment la télévision payante, ainsi que les subventions gouvernementales et la publicité. Les annonceurs y voient un moyen économique d'atteindre des auditoires cibles donnés. Les ventes à l'exportation et la diffusion de produits secondaires (par exemple, les livres, jeux et autres articles inspirés de Sesame Street) peuvent produire des rentrées additionnelles permettant de soutenir ces services.

Comme dans le cas des disques, le consommateur devra probablement assumer la presque totalité du coût des vidéocassettes et des vidéodisques préenregistrés. Il semble qu'on n'ait le choix qu'entre la vente et la location de matériel préenregistré.

2. Retombées industrielles possibles

Les caractéristiques décrites dans la section précédente montrent que la croissance de nouveaux services de programmation entraîne une demande de nouveaux genres d'émissions ainsi qu'une utilisation secondaire du matériel existant. Ces nouveaux services élargiront aussi le marché du matériel de communication (de transmission comme de réception). La présente section vise à délimiter en gros les principaux secteurs de débouchés possibles. Nous verrons plus loin, dans la section portant sur les considérations industrielles, dans quelle mesure l'industrie canadienne pourrait fournir ces services.

La télévision payante comporte un marché secondaire pour les longs métrages produits pour être distribués originellement dans les cinémas et un marché primaire pour les longs métrages inédits destinés à la télévision, les productions vidéo portant sur des événements spéciaux et d'autres genres de reproductions électroniques innovatrices à caractère culturel. On estime à 40 millions de dollars les sommes consacrées en 1980 à la production d'émissions originales pour la télévision payante, les vidéodisques et les vidéocassettes aux États-Unis. En ce qui concerne le matériel, la télévision payante ouvre un nouveau marché de matériel de réception des signaux, de brouillage et de débrouillage, et de facturation. L'infrastructure nécessaire à la mise en oeuvre d'un réseau perfectionné de télévision payante pourrait également servir

à la prestation d'autres services interactifs aux foyers, ce qui fournirait un stimulus pour leur mise au point. L'introduction de services de ce genre exigerait un investissement en capital important.

La capacité croissante du système de radiodiffusion de répondre à la demande d'auditoires spécialisés ouvre également de nouvelles perspectives pour le secteur de la production nationale d'émissions. Le Canada est en voie d'acquérir une compétence en matière de production d'émissions pour les enfants, d'émissions éducatives et de services multilingues. Étant donné la prolifération de nouveaux services aux États-Unis, un marché particulièrement intéressant semble exister pour l'exportation de ces produits. Pour ne citer que quelques exemples récents, mentionnons que la programmation de la station multilingue de Toronto, CFMT, sera distribuée par satellite aux États-Unis et que l'on prévoit que les revenus découlant de ces ventes atteindront entre 1,5 et 2 millions de dollars dès la première année. TV Ontario affirme être devenu le plus important fournisseur d'émissions éducatives aux États-Unis, sa série Readalong atteignant à elle seule un auditoire de dix millions d'enfants. Global produit une émission hebdomadaire de nouvelles dont le distributeur est une grande station américaine et le U.S. Entertainment and Sports Programming Network a conclu un accord visant la diffusion des matchs de football de la LNF.

Pour ce qui est du matériel, de nouveaux services spécialisés devraient fournir un essor important à la demande de matériel terminal de télécommunication par satellite, s'ils sont introduits en tant qu'élément d'un ensemble d'émissions transmises par satellite. Ils pourraient aussi mousser la demande de convertisseurs et, à plus long terme, amener une amélioration des installations de câbles en vue de permettre une plus grande capacité en voies.

Les lecteurs vidéo pourraient créer des débouchés pour la production et l'exportation d'émissions canadiennes. Sur le marché du divertissement de masse, l'industrie de l'enregistrement du son pourrait être un des grands bénéficiaires à condition de s'adapter aux nouvelles techniques. La tendance à une plus grande diversification de la programmation ouvre des débouchés aux producteurs indépendants et l'utilisation secondaire des émissions existantes pourrait représenter un marché important pour Radio-Canada et l'O.N.F. Un grand nombre de petits producteurs canadiens de films et de matériel audio-visuel qui font surtout des films et des bandes à des fins de promotion et de formation pour les entreprises pourraient aussi se tailler une place sur ce marché.

La concurrence de plus en plus grande que se livrent sur le marché international les fabricants de matériel de vidéodisques et d'enregistreurs vidéocassette semble laisser peu de place aux manufacturiers canadiens. Il semble toutefois y avoir des débouchés dans le domaine de la fabrication de matrices et de la reproduction de disques et de cassettes préenregistrés. Au moins un producteur américain de cassettes préenregistrées produit au Canada la plupart des titres qu'il destine au marché canadien.

3. Facteurs influant sur la mise en oeuvre économique de nouveaux services

La mise en oeuvre de nouveaux services de programmation économiquement viables est une condition nécessaire à la création de retombées industrielles

(du moins sur le marché intérieur). Cette condition est cependant insuffisante. Tout comme dans le cas de la radiodiffusion classique, faute de politiques appropriées, les services pourraient se développer, mais sans produire des avantages équivalents pour l'industrie canadienne. Dans la présente section, nous examinons brièvement quelques-uns des principaux facteurs susceptibles d'avoir des répercussions sur la mise en oeuvre de nouveaux services. Dans la suivante, nous tenterons d'évaluer dans quelle mesure les politiques et les règlements relatifs aux télécommunications peuvent assurer des retombées industrielles.

La viabilité de services de ce genre dépend de leur capacité de générer des revenus correspondant aux coûts qu'entraîne leur prestation. Les revenus seront fonction du niveau et du mode de financement. Dans le cas des services soutenus directement (par exemple, au moyen d'abonnements) ou indirectement (grâce à la publicité faite par les exposants) par le public, les dimensions de l'auditoire possible, la part de l'auditoire atteinte par l'intermédiaire des mécanismes de livraison, la stratégie de commercialisation du service, les dispositions de la réglementation relatives au prix et à la publicité seront des facteurs déterminants des revenus. Quant à la demande, elle sera aussi touchée par le prix et la disponibilité de substituts du service, par exemple des dispositifs autonomes installés dans les maisons. La réception de services concurrentiels fournis par des entreprises étrangères pourrait avoir des répercussions sur les nouveaux services canadiens de programmation; si les émissions canadiennes n'ont pas la qualité voulue pour se gagner la faveur du public, elles ne seront pas en mesure de tenir tête à la concurrence étrangère.

Une demande de services spécialisés aussi bien que de services de télévision payante existerait à l'état latent au Canada. Même si toutes les prévisions de la demande sur le marché de services de télévision payante tiennent nécessairement de l'hypothèse à l'heure actuelle, une étude menée pour le compte du MDC permet d'entrevoir qu'un service national de télévision payante coûtant dix dollars par mois pourrait compter sur près d'un million d'abonnés dix ans après son lancement initial sur le marché canadien. Le 21 avril 1981, le CRTC a annoncé qu'il était prêt à recevoir les demandes de licences visant à exploiter des entreprises de radiodiffusion en vue d'offrir le service de télévision payante au Canada. L'expérience américaine nous laisserait croire qu'il existe aussi chez nous un marché de services spécialisés. Par exemple, le service national de télécommunication par satellite des États-Unis diffuse actuellement près de trente services différents de programmation spécialisée. Cependant, étant donné la taille du marché canadien, le Canada pourrait ne pas être en mesure de soutenir la variété de services qui est offerte aux États-Unis. Un autre facteur à ne pas oublier est qu'on prévoit qu'un certain nombre de services offerts aux États-Unis ne deviendront pas rentables avant quelques années.

Les principaux facteurs qui auraient des répercussions sur le coût des services comprennent les arrangements institutionnels (par exemple le monopole par rapport à la concurrence), le mode de livraison choisi, l'étendue des services, les exigences en matière de contenu (des émissions canadiennes par rapport à des émissions d'origine étrangère, des originaux par rapport à des reprises, les frais de commercialisation et les frais de facturation.

La mise au point économique des lecteurs et des enregistrements vidéo dépendra d'un vaste éventail de facteurs. A l'heure actuelle, la prolifération de systèmes différents et incompatibles nuit peut-être à la demande des

consommateurs. Le prix et la disponibilité du matériel et d'enregistrements attrayants, y compris les méthodes de distribution (par exemple, la vente ou la location) auront aussi des répercussions sur la demande. Sur le marché du divertissement, en particulier la vente de lecteurs et d'enregistrements vidéo sera fonction de l'élasticité croisée de la demande entre ce service et des substituts comme les services de radiodiffusion ordinaires, les services de programmation spécialisée, la télévision payante et le cinéma.

4. Considérations industrielles dans la formulation d'une politique de télécommunication

Après avoir examiné brièvement les facteurs qui ont une incidence sur la mise en oeuvre économique de l'ensemble des nouveaux services de programmation au Canada et les retombées possibles sur les industries de la production d'émissions et de matériel de télécommunication, nous sommes en mesure d'étudier les questions de développement industriel susceptibles d'être touchées directement ou indirectement par la formulation des politiques de télécommunication.

Les questions suivantes sont celles qui semblent les plus importantes en termes de retombées industrielles possibles:

- la délivrance de licence aux nouveaux services
- les exigences concernant le contenu canadien
- les modes de financement des nouveaux services
- les stimulants de la production canadienne
- les questions de mise au point de matériel.

1) La délivrance de licences aux nouveaux services

D'après le Groupe de travail, les nouveaux services de programmation, entre autres la télévision payante et les canaux spécialisés, pourraient être un stimulant important de la production de nouvelles émissions canadiennes en même temps qu'ils ouvriraient des marchés supplémentaires aux émissions existantes. On doit donc accorder une grande priorité à la délivrance de licences à ces services nationaux. Il pourrait aussi être souhaitable de prendre des dispositions en matière d'accès afin d'étendre à tous les fournisseurs éventuels d'émissions le droit d'accès aux systèmes de livraison. Le Groupe de travail reconnaît que des services de ce genre pourraient causer la fragmentation de l'auditoire dont jouissent les radiodiffuseurs actuels. Cependant, en autant qu'on n'accorde pas aux nouveaux services un avantage injuste sur leurs concurrents, c'est le marché qui devrait décider de la cote d'écoute des divers services.

Le Groupe de travail croit que, pour accroître les chances de viabilité des services nationaux, il faudrait que l'on assure, dans la mesure du possible, la prédominance des services de programmation canadienne au Canada. D'un point de vue strictement industriel, on devrait étudier les possibilités suivantes:

1. dans la mesure où la chose est possible, n'autoriser la réception d'aucun service étranger de transmission d'émissions spécialisées ou de télévision payante;

2. prendre les mesures voulues pour conclure un accord de réception réciproque de certains services entre le Canada et d'autres pays;
3. délivrer des licences aux nouveaux services canadiens de programmation y compris la télévision payante, les "super" stations, et les services de programmation spécialisée, tant privés que publics;
4. permettre la reconversion des signaux, y compris les signaux d'origine étrangère;
5. inclure des dispositions concernant l'accès au nombre des conditions d'obtention d'une licence en vue d'étendre le droit d'accès aux fournisseurs d'émissions qui ne font pas partie du réseau de radiodiffusion.

Étant donné que les ventes à l'exportation peuvent produire d'importantes retombées industrielles en augmentant les revenus des producteurs canadiens, du point de vue du développement industriel, il semblerait préférable de faire converger les efforts sur la mise au point de nouveaux services susceptibles d'intéresser les marchés internationaux. Comme nous l'avons signalé dans la section portant sur les retombées industrielles possibles, le Canada semble posséder une compétence particulière dans les domaines des émissions pour enfants et de la programmation multilingue. On peut aussi prévoir que les émissions axées sur les arts d'interprétation trouveront audience à l'étranger; elles ont donc un potentiel important pour les ventes à l'exportation. Il importera donc de déterminer et de promouvoir les productions qui sont à la fois concurrentielles sur le plan international et attrayantes sur le plan intérieur.

ii) Exigences concernant le contenu canadien

Tout comme dans le cas des services classiques de radiodiffusion, les aspects économiques de la production d'émissions de télévision destinées aux nouveaux services de programmation joueront inévitablement contre les émissions produites au Canada. Les produits importés de l'étranger sont relativement peu coûteux et attirent un grand nombre de spectateurs. La délivrance d'une licence aux nouveaux services ne suffit pas à assurer un accroissement de la production d'émissions. Il faudra imposer aux nouveaux services de programmation des exigences appropriées en matière de contenu pour maximiser les retombées industrielles sur le secteur de la production d'émissions. Une autre question connexe est celle du pourcentage de reprises que diffuseront ces services par rapport aux émissions originales. Dans la mesure où le contenu des nouveaux services sera constitué d'émissions produites pour un autre marché primaire, le secteur de la production d'émissions sera perdant. Les règlements sur le contenu pourraient permettre de définir le rôle des producteurs indépendants à titre de fournisseurs d'une partie importante du contenu des nouveaux services.

Les exigences de contenu s'appliquant à la télévision payante doivent être conçues de façon à fournir la possibilité de stimuler la production canadienne sans compromettre les chances de succès du service. Le Comité de l'extension du service du CRTC a recommandé que l'on accroisse graduellement les

exigences de contenu s'appliquant au service en fonction de la capacité de croissance de l'industrie canadienne de production d'émissions. La télévision payante peut aussi produire des retombées sur le secteur de la production canadienne d'émissions si l'on utilise les revenus du service pour financer la production d'émissions destinées à être présentées par des services classiques de radiodiffusion ou autres.

Nous avons présenté, dans la section portant sur les secteurs de la radiodiffusion et de la télévision par câble, les possibilités générales existant en matière de réglementation sur le contenu; nous ne les reprendrons donc pas ici. Cependant, nous désirons signaler qu'en raison de la nature différente des services qui nous intéressent ici, tant en termes de contenu que de mode de financement, il pourrait être souhaitable d'établir différents genres et niveaux de règlements sur le contenu selon les services.

iii) Modes de financement

Il est à prévoir que l'émergence d'une grande variété de nouveaux services attrayants fera augmenter les dépenses par tête dans le secteur des services de télécommunication. Avec le temps, la demande portant sur certains services plus classiques pourrait se déplacer vers les nouveaux services, ce qui résulterait en une évolution des services économiquement viables.

Dans le cas de la télévision payante et des lecteurs vidéo autonomes, la principale source de revenus sera sans doute le paiement par les utilisateurs. On prévoit que le mode de paiement aura des répercussions sur la demande réelle de programmation et, par conséquent, sur les revenus produits. Le financement du service de télévision payante par la publicité pourrait contribuer à l'augmentation de la demande, s'il se traduit par une diminution du coût pour le consommateur. D'après une étude menée aux États-Unis, les consommateurs accepteraient la présentation d'annonces commerciales au début et à la fin des émissions, si cela leur permettait de payer ces émissions moins cher. Toutefois, si la diffusion de messages publicitaires par les services de télévision payante pourrait faire augmenter la demande dans ce domaine, elle pourrait aussi représenter une perte de revenus publicitaires pour les radiodiffuseurs classiques.

Les sources de revenus auront aussi des répercussions marquées sur les retombées industrielles qui découleront de l'introduction hâtive de nouveaux services de programmation spécialisée. Qu'il s'agisse de financement par le fournisseur, de versements directs par les abonnés, de contributions volontaires, de commandites d'émissions, de recettes provenant de la publicité, de crédits du Trésor public et d'autres moyens susceptibles de se présenter, chacune des méthodes mérite d'être étudiée comme étant une source éventuelle de recettes supplémentaires.

Le recours aux services spécialisés qui ne sont pas destinés à de vastes auditoires pourra sembler intéressant aux annonceurs désirant toucher un auditoire-cible et n'ayant pas les moyens financiers de recourir aux médias à vastes auditoires.

iv) Stimulants de la production canadienne

Il faudrait appliquer aux nouveaux services de programmation l'ensemble des stimulants dont il a été question relativement aux secteurs de la radiodiffusion et de la télévision par câble. En effet, dans le domaine de la production d'émissions destinées aux lecteurs domestiques d'enregistrements magnétoscopiques, les mesures incitatives sont les seuls instruments de nature à encourager la présence du Canada sur ces marchés. Par exemple, il serait, de toute évidence, impossible d'imposer toute forme de réglementation du contenu canadien, quelle qu'elle soit, par rapport à la vente au détail de ces produits.

Il y a lieu d'accorder une attention particulière à la création de mécanismes d'aide à la commercialisation et à la distribution, car la mise en marché de ses produits est une des principales faiblesses du secteur canadien de la production d'émissions. En prenant d'heureuses initiatives dans le domaine de la commercialisation, en particulier sur le vaste marché anglophone de l'Amérique du Nord et les marchés francophones à l'étranger, il serait possible d'accroître et de raffermir les débouchés qui s'offrent au Canada même. En dépit de toutes les mesures que pourrait adopter le Canada, les dimensions restreintes du marché intérieur sur lequel s'appuie la production d'émissions canadiennes supposent la nécessité d'un élargissement marqué de l'accès aux marchés étrangers afin qu'il soit possible de soutenir au pays une production de qualité internationale.

Les stimulants économiques, comme la déduction pour amortissement appliquée aux investissements dans le domaine de la production d'émissions de télévision, et les prêts et les subventions accordés aux producteurs par la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne, seraient des instruments efficaces susceptibles de favoriser la production d'émissions nationales intéressantes. La production d'émissions destinées à la télévision payante demeurera sans doute, pour les investisseurs, une entreprise à risque relativement élevé pendant une grande partie de la décennie. Ce secteur pourrait donc tirer de grands avantages d'un élargissement de l'application des stimulants à la production de films et d'émissions de télévision. La production d'émissions de télévision spécialisées devrait aussi s'inscrire dans un vaste programme de mesures incitatives s'appliquant aux investissements industriels.

(v) Questions relatives à la mise au point de matériel

La venue de nouveaux services de programmation aura pour effet d'accroître la demande à l'égard de certaines catégories de matériel de communication, notamment les émetteurs à large bande, le matériel terminal de télécommunication par satellite, les brouilleurs et débrouilleurs de signaux vocaux, ainsi que les dispositifs transactionnels, et elle pourra nécessiter l'amélioration de la capacité en voies afin de distribuer ces nouveaux services. On peut donc prévoir que les politiques en matière de délivrance de licences autorisant l'exploitation de stations terriennes, de même que les pratiques d'acquisition de matériel qui seront adoptées par les distributeurs et les fournisseurs de nouveaux services de programmation, seront lourdes de conséquences du point de vue des retombées industrielles à espérer pour les fabricants canadiens de matériel. Les politiques de télécommunication et les pratiques de réglementation en la matière devraient être formulées de manière à

garantir que, dans la mesure du possible, les installations de diffusion et le matériel terminal supplémentaire dont le Canada aura besoin seront fournis par des fabricants canadiens.

Les retombées possibles des enregistreurs et des lecteurs vidéo ne ressortent pas encore clairement, étant donné qu'on commence à peine à commercialiser les nouveaux appareils et à diffuser les enregistrements commerciaux et les supports d'enregistrements maison qui en sont le complément. Les retombées industrielles dépendront, dans une grande mesure, de l'importance de la concurrence que leur feront les émissions actuelles et futures. L'enjeu est le siphonnement des revenus en provenance des consommateurs au détriment des services de télécommunication et au profit des vendeurs d'appareils domestiques et d'émissions préenregistrées. Ceci pourrait faire diminuer la base de financement disponible pour les services de radiodiffusion. Le gouvernement fédéral a déterminé qu'une étude plus poussée s'imposait afin d'évaluer l'impact possible de ces innovations sur l'industrie canadienne. On prévoit que cette étude sera terminée vers la fin de 1981.

C. Nouveaux services autres que les services de programmation

La présente section comporte une brève analyse des nouveaux services ne comportant pas de programmation qui, de l'avis du Groupe de travail, pourraient produire d'importants débouchés pour les fournisseurs canadiens de services de télécommunication. Il va sans dire, cependant, qu'aucune retombée possible ne se concrétisera à moins que ces possibilités se transforment en services à volume élevé économiquement viables. En raison de la plus grande probabilité de la demande de services d'affaires, il est à peu près certain que ceux-ci connaîtront une croissance plus rapide et prédomineront, par conséquent, dans le domaine des autres nouveaux services pendant la prochaine décennie.

1. Définition et principales caractéristiques

Pour les besoins du présent rapport, les nouveaux services autres que les services de programmation sont répartis en quatre catégories: les services de transmission de messages, les services transactionnels, les services de stockage et de recherche documentaire et les services de surveillance. La première catégorie englobe les systèmes de transmission électronique du courrier et des messages, les services de commutation de messages téléphoniques, la téléconférence et la vidéoconférence. La deuxième catégorie comprend les systèmes électriques de virement de fonds, le service au point de vente et l'achat à distance. La troisième catégorie repose sur l'emploi de banques de données informatisées, largement accessibles en direct y compris le vidéotex et les services spécialisés de recherche et d'extraction de données. Au nombre des services de surveillance, on trouve des systèmes de sécurité en cas d'incendie et de vol, des systèmes de contrôle de la consommation d'énergie, et des systèmes de relevé à distance des compteurs d'électricité, de gaz et d'eau.

Ces services comprendront généralement au moins un des éléments suivants:

- 1) une fonction de communication entre deux utilisateurs ou plus, ou entre un utilisateur et un ordinateur central;

- ii) des terminaux, généralement intelligents, qui fourniront des capacités d'entrée et de sortie, de transmission et, souvent, de traitement local;
- iii) une fonction de traitement des données exigeant un ordinateur central et un logiciel d'application approprié;
- iv) des bases de données accessibles en direct.

Même si les transmissions sont un élément essentiel du service et si le rôle de transport demeure toujours présent, l'élément de transmission pourrait avoir plus ou moins d'importance selon le genre de service. A l'exception peut-être des services de commutation de messages téléphoniques et de téléconférences, on aura un système de transmission de signaux non vocaux ou de données.

La catégorie axée sur la transmission de messages consiste en services qui existent actuellement ou qui sont un prolongement normal des services existants. Ces services sont destinés principalement aux bureaux d'affaires, même s'il est maintenant possible d'établir une téléconférence à partir de son domicile et s'il est à prévoir que les systèmes de transmission électronique du courrier et des messages seront étendus aux résidences d'ici 1990. Ces services exigent des transmissions de terminal à terminal entre des terminaux raccordés à un réseau commuté public ou privé, mais non le traitement externe de données. Dans le cas de ces services, l'utilisateur est à la fois le producteur et le fournisseur d'informations. La vidéoconférence, tout particulièrement en couleur, est le seul service de cette catégorie qui exige actuellement une capacité de transmission à large bande.

Une grande partie des services axés sur les transactions existent déjà eux aussi, du moins à l'état embryonnaire. On estime qu'ils sont, comme les précédents, principalement des services d'affaires, même si on peut faire ses téléachats à domicile et si on prévoit étendre aux foyers, d'ici 1990, certaines formes de systèmes électroniques de virement de fonds. Ces services exigent des interconnexions avec le système général de paiement. Les transmissions se font entre des terminaux et des ordinateurs centraux. L'utilisation de base de données informatisées et le traitement externe des données à un emplacement central sont une partie intégrante de ces services; ces éléments peuvent être fournis par un producteur-fournisseur unique ou par des unités différentes. La capacité de transmission à large bande n'est pas nécessaire.

Les services de stockage et d'extraction de données reposant sur l'emploi de bases de données en direct sont aussi une réalité et se répandent rapidement. On pourrait avoir accès à ces services à partir de son bureau d'affaires, des bibliothèques, des centres communautaires et de son foyer. La communication s'établit entre un terminal d'utilisateur et un ordinateur. De vastes banques de données automatisées et un logiciel de stockage et de recherche documentaire perfectionné sont nécessaires au soutien du service, mais le processus classique de traitement des données n'en fait pas partie intégrante. Si les données extraites font l'objet d'un traitement informatique additionnel, on peut considérer celui-ci comme étant une activité logiquement distincte. Dans ce cas-ci, les producteurs de données, d'où provient le contenu des banques de données, ne sont généralement pas le fournisseur qui organise ces

dernières et fournit les ressources informatiques ainsi que le logiciel de recherche et d'extraction employé par le client. La nécessité d'une capacité de transmission à large bande dépend de la nature du service fourni. Le vidéotex, comme le système Télidon, pourrait devenir un véhicule important aux fins de la prestation de ces services.

Les services de surveillance s'appliquent tant aux résidences qu'aux lieux d'affaires. Des détecteurs spécialisés doivent être installés et raccordés à des systèmes d'alarme ou à des compteurs d'électricité, d'eau et de gaz; ceux-ci acheminent des signaux par l'intermédiaire d'un réseau de télécommunication téléphonique ou par câble à un ordinateur central où ils peuvent être entreposés et traités en vue d'usage ultérieur. Pour ce qui est des systèmes de sécurité, une surveillance continue combinée à une réponse immédiate sont nécessaires dans le cas des systèmes d'alarme. L'entreposage subséquent du signal n'est pas nécessaire dans le cas d'un système d'alarme, mais il l'est dans le cas d'un système de facturation. Les transmissions unidirectionnelles suffisent, sauf dans le cas des systèmes de contrôle de la conservation de l'énergie et les exigences de traitement de l'information sont passablement minimales. Aucune capacité de transmission à large bande n'est nécessaire. Ces systèmes n'utilisent pas de terminaux où les utilisateurs préparent et introduisent leurs données, et en reçoivent.

Étant donné qu'aucun de ces nouveaux services, qui excluent les services de programmation, n'entre dans la catégorie "de base" des services téléphoniques publics commutés, il est à prévoir qu'ils seront financés par les utilisateurs et qu'aucun interfinancement ne sera permis entre eux et les services de l'autre catégorie, fournis sur une base de monopole.

2. Retombées industrielles possibles

Les caractéristiques décrites dans la section précédente permettent de constater que la croissance des services axés sur la transmission des messages, des services transactionnels et des services de stockage et d'extraction de l'information s'accompagnera d'une demande de terminaux perfectionnés variés, ainsi que d'exigences accrues en matière de transmission et de commutation des données. Pour les services de surveillance, divers détecteurs électroniques et du matériel connexe devront être mis au point. Quant au logiciel ou contenu, la croissance de services axés sur les transactions et sur le stockage et l'extraction de l'information produira des débouchés importants pour la mise au point de logiciels d'application et de bases de données accessibles en direct.

Les fournisseurs canadiens, tout particulièrement les télécommunicateurs, sont bien placés pour répondre à la demande accrue de services de transmission de données. Peuvent être utilisés à ces fins, les réseaux publics de données numériques existants, notamment Dataroute et Infodat, et les réseaux de transmission de données à commutation par paquets, entre autres Datapac et Infoswitch. On peut aussi louer des installations de transmission aux utilisateurs qui installeront ensuite leurs réseaux commutés privés. Selon les arrangements institutionnels qui seront pris dans l'avenir au Canada, l'infrastructure de câbles pourrait jouer un rôle important à l'échelon local pour la distribution de données et la prestation de services de

surveillance. Les télécommunicateurs actuels, quant à eux, subiraient des effets cumulatifs de la mise en oeuvre de nouveaux services sur le matériel de transmission et de commutation. Même s'il est possible que de nouveaux services à volume élevé, notamment le système de transmission électronique du courrier et des messages, et les systèmes électroniques de virement de fonds, exigent de vastes réseaux privés distincts des réseaux publics sur le plan fonctionnel, dans la pratique, les deux ensembles d'installations seraient intégrés, sur le plan matériel, dans le même réseau. Finalement, le réseau pourrait être transformé en un réseau à commutation numérique à large bande comprenant des liaisons par fibres optiques pour les boucles locales et les jonctions entre les centraux. Grâce à un semblable réseau de télécommunication de l'avenir, on pourrait transmettre presque tous les signaux concevables, que ce soit des signaux vidéo, des données ou des signaux vocaux. Il est à prévoir que la transformation des réseaux de transmission se traduira par une augmentation du nombre de commandes pour les fournisseurs canadiens de matériel de commutation et de transmission, car, traditionnellement, les télécommunicateurs se sont approvisionnés d'abord auprès des fournisseurs du pays, sauf dans le cas de matériel spécialisé particulier. Par ailleurs, une transformation profonde des réseaux de télédistribution s'imposerait si les télé distributeurs souhaitaient passer des services de diffusion unidirectionnels aux services interactifs bidirectionnels.

Une retombée industrielle importante de la croissance rapide des nouveaux services autres que ceux de programmation serait la création du marché des terminaux, et tout particulièrement celui des terminaux intelligents. Ceux-ci comprendraient les terminaux de transmission de messages télex et de TWX et leurs substituts intelligents, les télécomposeuses qui pourraient constituer l'élément terminal de systèmes publics de transmission électronique du courrier et des messages, notamment Infotex (CNCP) et ENVOY 100 (RTT) ou leurs équivalents privés, les microordinateurs et les terminaux de données, les terminaux de transmission de fac-similés, des photocopieurs intelligents dotés de capacités de transmission, des machines de guichet automatisées et divers terminaux destinés aux services au point de vente, y compris les caisses enregistreuses électroniques à capacité de transmission et les terminaux d'autorisation de cartes de crédit. On doit aussi prévoir, au cours de la période s'échelonnant de 1985 à 1990, une introduction graduelle de terminaux intelligents polyvalents destinés à remplacer le matériel capable d'une seule fonction, dans le cas des applications où la chose est économiquement avantageuse ou justifiée.

Les manufacturiers canadiens ne sont pas en mesure de concurrencer les multinationales américaines, japonaises et européennes, sauf dans des cas particuliers comme celui du terminal Vutran produit par le Groupe des communications informatiques du RTT, de certains types de matériel de traitement des textes produits par des entreprises comme AES, Alphatext et Micom et des terminaux Télidon produits par un certain nombre d'entreprises canadiennes. Dans la grande majorité des cas, les terminaux destinés aux nouveaux services appartiendraient en propre aux utilisateurs et seraient choisis en fonction du rapport prix-rendement. L'approvisionnement combiné à l'entretien par le télécommunicateur est toutefois une possibilité en ce qui a trait à certains types de matériel. Les télécommunicateurs fournissent actuellement le dispositif de raccordement au réseau qui comprend un modem et un multiplexeur ou

un dispositif de signalisation. Certains prétendent qu'un dispositif de raccordement place une contrainte indésirable sur la conception d'un terminal intelligent étant donné les possibilités de la microélectronique et la probabilité que les terminaux entièrement intégrés raccordés directement au réseau deviennent la norme. C'est d'ailleurs la tendance qui se dessine aux États-Unis.

Nous avons mentionné antérieurement l'emploi de vidéodisques aux fins de l'entreposage et de l'extraction des données en rapport avec les services autres que ceux de programmation. Le classement électronique et le stockage de l'information dans des mémoires à grande capacité seront parmi les principales exigences du "bureau de l'avenir" et cette fonction pourrait fort bien être accomplie par les vidéodisques une fois que la capacité de lecture et d'écriture aura été perfectionnée. Il importe de remarquer que les plus puissants groupements industriels oeuvrant dans le domaine de la mise au point de vidéodisques sont des consortiums multinationaux. La possibilité que les manufacturiers canadiens deviennent des concurrents sérieux dans cette ligue semble très mince, sauf par l'intermédiaire de filiales canadiennes de ces sociétés multinationales qui développeraient des capacités restreintes de fabrication en vue de desservir le marché intérieur.

3. Facteurs ayant une incidence sur le développement économique des nouveaux services autres que ceux de programmation

Étant donné que les possibilités de retombées industrielles reposent sur le développement de services à volume élevé, économiquement viables, les facteurs ayant une incidence sur le développement des nouveaux services prennent une grande importance. Les considérations ayant trait à la demande sont, de toute évidence, un facteur important de la viabilité économique. Il y aura une demande plus ou moins forte pour un nouveau service selon la nature du service offert, selon le prix demandé, selon le prix et la disponibilité de substituts du service en question et selon la complémentarité de ce service avec d'autres services utilisés par le grand public. Ainsi, une augmentation des tarifs postaux et une diminution de la fiabilité du courrier classique de première classe stimule la croissance des systèmes de transmission électronique du courrier et des messages; le coût croissant du traitement des transactions sur papier a amené les grandes banques à mettre au point un système de virement électronique des fonds; l'augmentation du coût du transport pourrait conduire à une généralisation du recours aux téléachats, aux téléconférences et aux vidéoconférences. On doit reconnaître que le schéma de la demande de services de bureaux peut varier sensiblement de celui s'appliquant aux services pour le foyer. Le coût des services d'affaires représente une partie, généralement minime, du coût de production total d'un produit ou d'un service et peut être passé au consommateur. L'adoption d'un nouveau service d'affaires peut donc être justifiée si ce service permet l'accomplissement d'une fonction existante à un coût inférieur, l'accomplissement de nouvelles fonctions ou une augmentation de la productivité. Donc, dans la mesure où les nouveaux services accroissent la productivité des entreprises canadiennes, ils sont aussi une source d'avantage pour le public canadien. Les arguments de ce genre ne valent cependant pas dans le cas des services destinés aux foyers. Dans ce cas, les avantages qu'en tire le consommateur sont beaucoup plus difficiles à mesurer que les coûts directs.

Le coût de la prestation de ces services dépendra des arrangements institutionnels qui seront permis et des mécanismes de distribution qu'on établira. Les politiques de télécommunication et les pratiques de réglementation prendront une importance capitale à cet égard. Elles auront des répercussions directes ou indirectes sur le prix et la disponibilité de nouveaux services de télécommunications. La venue de nouveaux exploitants offrant des services classiques ou à valeur ajoutée, la prestation, par les télécommunicateurs existants, de services améliorés et le rôle des télé distributeurs dans la prestation de services autres que ceux de programmation seraient tous déterminés par ces politiques et pratiques.

La prestation de nouveaux services personnalisés par des réseaux de télécommunications particuliers peut entraîner des coûts supplémentaires à cause de l'incompatibilité avec les autres réseaux et de la possibilité d'un double emploi des installations. Par ailleurs, la prestation de services à un groupe fermé d'utilisateurs bien déterminé peut s'effectuer de façon plus efficace au moyen d'un réseau privé personnalisé. Il est possible, selon le type de services offerts d'exiger un compromis entre l'efficacité des services et la compatibilité du réseau.

Le nouveau matériel terminal, comme le vidéotex et le magnétoscope, soulève également des problèmes d'incompatibilité. Il suffirait, pour régler ces problèmes, d'une normalisation technique qui rendrait obligatoire la question de compatibilité. Toutefois, dans un monde en constante évolution, une normalisation prématurée pourrait décourager l'innovation pour aboutir à l'adoption d'une technologie inférieure.

En outre, les contraintes et les pressions externes sont nombreuses. Les télécommunicateurs et d'autres fournisseurs possibles de systèmes de transmission électronique du courrier et des messages ont exprimé leur inquiétude au sujet du rôle que pourraient jouer les Postes dans ce domaine. Conjointement avec les Télécommunications CNCP, les Postes canadiennes fournissent déjà le service Télépост et nourrissent des projets ambitieux dans le domaine du courrier électronique, projets qui pourraient être décisifs pour la survie financière à long terme du service. En vertu du projet de loi C-42 déposé au Parlement récemment, la Société canadienne des postes, dont on envisage la création, aurait le privilège exclusif de la cueillette, du transport et de la distribution des "lettres" dans les limites du Canada, ainsi que celui de définir le mot lettre. En réponse aux représentations qu'ont faites des télécommunicateurs et d'autres intervenants auprès du comité parlementaire, le ministre compétent a proposé des amendements visant à empêcher les Postes canadiennes d'obtenir un monopole sur le courrier électronique au Canada et le comité chargé de l'étude article par article du projet de loi en a recommandé l'adoption. Il pourrait cependant demeurer nécessaire de préciser le rôle que jouera la Société canadienne des postes par rapport aux télécommunicateurs en vue de permettre la concurrence équitable par les fournisseurs existants ou éventuels de services. Aux États-Unis, le Congrès et la Federal Communications Commission (FCC) se proposent d'interdire aux Postes américaines tout monopole ou même une concurrence déloyale dans le domaine du courrier électronique.

Quant aux systèmes électroniques de virement de fonds et de paiement au point de vente, les sérieuses contraintes dont ils font l'objet, aussi bien sur le plan institutionnel que sur le plan juridique et sur celui de la consommation, pourraient ralentir le passage d'un système de paiements sur papier à un autre système dans lequel le rôle principal revient aux transactions électroniques. La plupart des contraintes ont été signalées dans le document intitulé Vers un système de paiements électroniques qui a été présenté et publié par le gouvernement fédéral en 1975. A l'heure actuelle, les transactions électroniques sont utilisées couramment au niveau du commerce de gros de virement électronique de fonds, c'est-à-dire entre les institutions financières, les gouvernements et les grandes entreprises. Cependant, au niveau du commerce de détail auquel se situe le consommateur, on rencontre encore de graves problèmes. La résistance du consommateur fondée sur la perte de crédit disponible n'en est pas le moindre. D'autres complications sont de nature juridique: dans quelle mesure une transaction financière purement électronique n'ayant pas été autorisée spécifiquement par la signature du client est-elle valide et exécutoire? Ces raisons, ainsi que certaines considérations d'ordre technique, autorisent à croire que la croissance d'un système universel de paiement au point de vente et de cartes de crédit-paiement pourrait être plus lente que celle des services bancaires électroniques fournis directement par les institutions financières.

4. Considérations industrielles dans la formulation des politiques de télécommunication

Nous avons examiné brièvement les facteurs qui ont une incidence sur le développement économique global des nouveaux services autres que ceux de programmation viables et les retombées industrielles que pourrait en tirer l'industrie des télécommunications. Nous devons maintenant nous interroger sur la portée que peuvent avoir les politiques de télécommunication en tant qu'instrument de maximalisation des retombées économiques et envisager les points dont on doit tenir compte dans la formulation de ces politiques.

Le Groupe de travail remarque que, les retombées industrielles étant le fruit de la croissance de services économiquement viables, il est impossible que l'adoption de politiques ayant pour effet de restreindre l'essor de ces services ou de nuire à leur viabilité économique puisse maximiser à long terme les retombées industrielles. Il constate en outre que les politiques de télécommunications, de même que les pratiques de réglementation, peuvent avoir une incidence directe sur le double rôle de transmetteurs de signaux et de fournisseurs de services que jouent les télécommunicateurs et les entreprises de télévision par câble soumis à ces règlements, sur la venue de nouvelles entreprises exploitantes, ainsi que sur les règlements régissant le raccordement de terminaux aux réseaux des télécommunicateurs. L'effet qu'auront les politiques de télécommunications sur l'achat de terminaux intelligents par les utilisateurs sera nécessairement indirect, car les terminaux ne sont pas réglementés. De la même façon, l'aspect du contenu des services autres que ceux de programmation, l'élaboration de logiciels d'applications et de base de données accessibles en direct représentent des activités qui traditionnellement n'étaient pas réglementées, sauf par l'intermédiaire de restrictions imposées aux produits importés de l'étranger (A.E.I.E.).

Les politiques de télécommunication et les pratiques de réglementation en la matière devraient être formulées de manière à garantir que, dans la mesure du possible, le matériel de diffusion et de commutation supplémentaire provienne de fabricants canadiens. Les fonctions de transmission des communications nécessaires aux autres nouveaux services pourraient être assurées par les télécommunicateurs et câblodistributeurs canadiens existants. L'opportunité d'autoriser des entreprises de transmission à grande distance utilisant des réseaux de câblodistribution reliés par satellite, à faire une concurrence supplémentaire dans le domaine de la prestation de services de communication à titre de troisième service national, est une question sur laquelle il faudra peut-être se pencher dans les années à venir. Il se pourrait que l'arrivée de nouveaux télécommunicateurs, surtout s'il s'agit d'entreprises américaines, soit un autre enjeu important. L'incidence industrielle de ces nouveaux venus devra être examinée pour déterminer les avantages qui pourront en être retirés du point de vue de l'essor de certains services, avant qu'une décision définitive ne soit prise. En outre, le taux de croissance de certains services pourrait être influencé par la mesure dans laquelle l'État autorisera l'interconnexion et l'interfonctionnement des différents réseaux commerciaux.

Les politiques en matière de télécommunication doivent aborder les questions concernant les avantages des réseaux privés, les arrangements relatifs à la tarification et à l'interconnexion auxquels ils sont assujettis et leur incidence probable sur la mise en service et la croissance de réseaux publics perfectionnés. L'application obligatoire de normes visant à assurer la compatibilité entre les réseaux et leurs appareils devra vraisemblablement, elle aussi, être traitée sur une base individuelle afin d'en déterminer l'opportunité.

Les terminaux de transmission de données appartenant aux utilisateurs ne font pas actuellement l'objet de réglementation, à part les normes techniques qui doivent en assurer la compatibilité avec le réseau. On voit mal comment on pourrait, d'une part, encourager l'innovation dans le domaine du matériel et la croissance de nouveaux services et, d'autre part, réglementer le raccordement du matériel terminal ou adopter à ce sujet des politiques restrictives. Le dilemme reste le même: comment adopter des règles plus libérales concernant le raccordement sans susciter un envahissement du marché canadien par une avalanche de produits importés. Les politiques doivent prévoir d'autres moyens que la réglementation pour appuyer l'industrie canadienne par rapport à cet aspect important des nouveaux services.

Quant au domaine de l'achat de terminaux intelligents par les utilisateurs, les politiques aussi doivent reconnaître que les fabricants canadiens sont incapables de faire concurrence aux grandes sociétés multinationales dans une vaste gamme de secteurs. Il est indispensable que les initiatives en matière de politique soient axées d'abord sur les mesures incitatives à établir à l'égard de certains produits canadiens qui sont concurrentiels ou capables de le devenir, par exemple, le terminal Vutran, simple et économique, le Télidon, et peut-être les télécomposeuses interactives et le terminal polyvalent. Ces stimulants pourraient prendre la forme de crédits destinés à la recherche industrielle, d'encouragements à l'investissement, d'aide à la commercialisation et à l'exportation, de l'élaboration par tous les paliers de gouvernement de politiques d'acquisition visant à favoriser l'achat de produits déterminée, et d'accords industriels avec des gouvernements et des fabricants étrangers.

On peut prévoir qu'il sera beaucoup plus profitable d'axer les mesures incitatives de ce genre sur l'élaboration du "contenu", c'est-à-dire du logiciel d'application et des bases de données informatisées. En effet, dans le cas de certains systèmes, les coûts du logiciel pourront être dix fois plus élevés que le coût du matériel terminal de base. Le gouvernement fédéral a innové en élaborant le système canadien d'information socio-économique (CANSIM), qui permet la consultation et l'extraction en direct de plus de 250 000 séries chronologiques produites par Statistiques Canada. Le principal problème qu'éprouvent les producteurs de logiciels au Canada est qu'il en coûte habituellement moins cher à l'utilisateur canadien d'obtenir une licence autorisant l'utilisation d'un ensemble élaboré aux États-Unis pour des fins semblables, que de concevoir son propre logiciel. Dans le même ordre d'idées, il peut être moins onéreux d'ajouter des éléments à une base de données américaine à accès direct et de lancer le service de recherche et d'extraction de données sur le marché canadien, que de mettre sur pied un système entièrement canadien. Comme il peut être impossible et même non souhaitable d'appliquer aux nouveaux services des règlements sur le contenu canadien semblables à ceux qui sont en vigueur dans le domaine de la radiodiffusion et de la télévision, il se peut que la seule solution soit d'instaurer des mesures incitatives pour encourager les Canadiens qui s'occupent de l'élaboration de logiciels d'application et de bases de données informatisées.

Le ministère fédéral des Communications a mis au point le Télidon, un système vidéotex d'avant-garde de deuxième génération; il a lancé un important programme de soutien à long terme pour la démonstration et la commercialisation du Télidon au Canada et à l'étranger, afin d'obtenir, pour le Télidon, la première place sur le marché nord-américain. Si les efforts déployés par le ministère donnent de bons résultats et que l'emploi du Télidon s'étend rapidement, les fabricants canadiens de matériel terminal spécialisé ainsi que les fournisseurs d'information et les concepteurs de logiciels d'application spécialisés en tireront des avantages importants sur le plan industriel.

Les systèmes de communications pour les bureaux ouvrent une autre perspective intéressante pour l'élaboration de logiciels et pour l'intégration fonctionnelle de matériel composant. Il pourrait être nécessaire et avantageux d'adopter des mesures incitatives dans ce secteur aussi, étant donné qu'il est susceptible de devenir d'ici 1990 un marché générant des revenus de plusieurs milliards de dollars. Le ministère des communications et le ministère de l'Industrie et du Commerce ont entrepris un programme à long terme en vue de déterminer les possibilités pour l'industrie canadienne dans le domaine des systèmes de communications pour les bureaux, d'appuyer l'industrie en cas de besoin et dans la mesure du possible, et d'élaborer un ensemble de politiques de rechange qui seraient à l'avantage tant de l'utilisateur que de l'industrie manufacturière.

4. PROPOSITIONS ADRESSEES AUX MINISTRES

Le Groupe de travail estime opportun:

A. Généralités

1. Que les ministres appuient les objectifs industriels élaborés par le Groupe de travail relativement aux politiques de télécommunication.
2. Reconnaisant que le processus de réglementation est un instrument fondamental de la mise en oeuvre des objectifs de la politique de télécommunication, que les ministres souscrivent au principe de l'établissement de mécanismes appropriés, de nature législative ou autre, qui permettraient aux gouvernements, dans leur propre sphère de compétence et au besoin,
 - i) d'émettre des directives en matière de politique, à l'intention des responsables de la réglementation des télécommunications;
 - ii) de faire connaître leurs points de vue aux responsables de la réglementation concernant les questions qui les préoccupent;
 - iii) de demander aux responsables de la réglementation de tenir des audiences publiques sur les questions préoccupant les gouvernements et de faire rapport de leurs conclusions.

B. Fabrication du matériel de télécommunications

3. Une fois que les mécanismes appropriés auront été établis conformément à ce qui précède, que les ministres, à l'intérieur de leur champ de compétence respectif et là où ils jugent approprié de le faire, chargent les responsables de la réglementation d'examiner les répercussions industrielles de toute décision de réglementation touchant l'approvisionnement des télécommunicateurs, les droits de propriété des utilisateurs et les revenus des télécommunicateurs, notamment pour ce qui est des décisions se rapportant au raccordement de matériel terminal, à l'intégration verticale, à la venue de nouveaux télécommunicateurs et à la façon de traiter les activités non-réglées.
4. Que les ministres conviennent que l'intégration verticale dans l'industrie canadienne des télécommunications a une très grande incidence industrielle; dès lors, il importe d'examiner la question en tenant compte aussi bien des objectifs d'une politique de télécommunication et des objectifs d'une politique industrielle, que des objectifs généraux d'une politique sur la concurrence.
5. Que les ministres conviennent qu'il importe d'appuyer la mise au point de ces catégories de matériel de commutation, de transmission et de matériel terminal, de logiciels d'application et de bases de données informatisées, qui offrent les meilleures possibilités en matière de développement et de commercialisation de produits et de services canadiens viables tant sur les marchés internationaux que sur le marché canadien.

6. Que les ministres encouragent, à l'occasion de l'introduction de nouveaux services, l'utilisation efficace des ressources canadiennes en vue d'assurer une contribution tangible et positive à la croissance de l'industrie canadienne de fabrication de matériel de télécommunication.
7. Que les ministres conviennent que l'approvisionnement gouvernemental doit viser à favoriser la croissance de l'industrie canadienne de fabrication de matériel de télécommunication chaque fois que la chose est applicable et compatible avec les accords de commerce internationaux.

C. Production d'émissions

8. Que les ministres conviennent de la nécessité d'appuyer davantage, aux deux paliers de gouvernement, le développement du secteur intérieur de la production d'émissions par des mesures appropriées en matière de fiscalité, de finances, de commerce, de commercialisation et de réglementation. Ces mesures devraient s'appliquer aux émissions produites en vue des nouveaux services de programmation aussi bien qu'aux services classiques de radiodiffusion.
9. Lorsque le service de télévision payante et d'autres nouveaux services et techniques de programmation (tels que les vidéodisques et les vidéocassettes) seront établis, que les ministres fassent en sorte de favoriser l'utilisation effective des ressources créatrices et des autres ressources canadiennes afin de contribuer de façon tangible et positive à la production d'émissions au Canada.
10. Que les ministres conviennent de la nécessité d'encourager l'élaboration de programmes éducatifs et de formation dans tous les aspects de la production d'émissions.
11. Que les ministres conviennent que le CRTC, dans sa réglementation du système de radiodiffusion canadien et tout particulièrement dans sa révision des règlements portant sur le contenu canadien, devra considérer avec toute l'attention requise les conséquences susceptibles d'en découler en ce qui concerne la promotion du développement d'une industrie canadienne de production d'émissions économiquement viable répondant aux intérêts des auditoires d'émissions spécialisées aussi bien qu'à ceux des auditoires de masse.
12. Que les ministres encouragent tous les organismes de radiodiffusion à accroître leurs ventes d'émissions canadiennes sur les marchés internationaux.
13. Que les ministres encouragent tous les organismes de radiodiffusion à recourir davantage au secteur indépendant de la production d'émissions.
14. Que les ministres appuient l'élaboration et la mise en oeuvre de mécanismes visant à assurer la rémunération équitable de l'industrie canadienne de production d'émissions par les distributeurs et les exploitants d'émissions.

Addenda

Les commentaires qui suivent n'ont pas été inclus dans le corps du rapport parce que le comité ne disposait pas du temps voulu pour les évaluer.

Autres possibilités relatives au contenu canadien

1) Droits de licence

L'application, pour l'utilisation du spectre, de droits de licence inversement proportionnels à la quantité d'émissions canadiennes diffusées, représente un moyen qui inciterait fortement les radiodiffuseurs privés à sélectionner les émissions canadiennes.

Le revenu net des radiodiffuseurs privés dépend des recettes enregistrées, qui, à leur tour, sont fonction de la cote d'écoute moins les coûts d'acquisition et de diffusion des émissions. Comme l'a constaté le groupe de travail, les radiodiffuseurs privés ont une nette tendance à diffuser des émissions américaines en raison des recettes élevées qu'elles produisent par rapport à leur coût d'exploitation. L'application des droits de licence sert alors à rétablir l'équilibre dans le rapport entre les recettes et les coûts relatifs aux émissions canadiennes aussi bien qu'étrangères.

Le système de droits de licence procure trois avantages: une administration simplifiée, une liberté d'action pour les radiodiffuseurs et de nouvelles sources de revenu concernant la production d'émissions. Premièrement, les règlements actuels du CRTC concernant le contenu exigent des renseignements plus détaillés que le simple dénombrement des émissions canadiennes que comporte la programmation. Il est ainsi plus facile d'administrer les droits de licence qu'le système actuellement en vigueur. Deuxièmement, le radiodiffuseur choisit librement le nombre et le genre d'émissions canadiennes qu'il entend présenter afin d'obtenir la faveur des auditeurs. Toutefois, les droits, qui sont fonction de la quantité d'émissions canadiennes, incitent le radiodiffuseur à augmenter le contenu de sa programmation en émissions canadiennes afin de maximiser les profits. Troisièmement, dans la mesure où les radiodiffuseurs diffusent des émissions étrangères, les droits de licence engendrent de nouveaux revenus qui peuvent être distribués aux programmeurs canadiens.

Les droits de licence reposent sur le principe selon lequel le spectre est une ressource publique limitée. Sa valeur, pour les radiodiffuseurs du secteur privé, est fonction des recettes publicitaires. Cependant, les avantages que tire la population de l'exploitation des ressources publiques par le secteur privé, dépendent de la satisfaction des auditeurs à l'égard de la programmation canadienne. Les droits servent à établir l'équilibre entre les intérêts du secteur privé et ceux de la population.

Les droits de licence s'avèreraient un moyen plus efficace si les licences des radiodiffuseurs étaient attribuées sur une base concurrentielle afin d'assurer le maintien de la demande de fréquences à un niveau convenable.

ii) Droits d'entrée

Le Groupe de travail a remarqué que c'est, en partie, l'écart entre le prix des émissions canadiennes et celui des émissions américaines qui fournit aux radiodiffuseurs canadiens une si grande incitation au recours aux émissions étrangères.

L'imposition de droits d'entrée sur les émissions américaines pourrait constituer un moyen d'atténuer ou de diminuer cette incitation. En réalité, la taxe tendrait à mettre fournisseurs américains et fournisseurs canadiens sur un même pied d'égalité et, du même coup, corrigerait les indications de prix que reçoivent présentement les radiodiffuseurs.

Certains radiodiffuseurs pourraient s'objecter à ce système sous prétexte qu'il ferait augmenter leurs frais. Il importe toutefois de signaler que de nombreuses études indiquent que les radiodiffuseurs obtiennent un taux de rendement de beaucoup supérieur à ce qui leur est nécessaire pour attirer des capitaux vers leur industrie.

iii) Déductions accrues pour les frais de publicité

Plusieurs études ont démontré que les entreprises canadiennes consacrent moins d'argent à la publicité que leurs contreparties américaines.

On a aussi remarqué que la télévision commerciale est alimentée par les rentrées publicitaires. Donc, si l'on insufflait d'autres fonds dans le système, la production d'émissions augmenterait.

Cette méthode d'amorçage économique permet aux entreprises d'accroître leurs déductions (un certain pourcentage au-dessus des coûts réels) pour la publicité, s'ils passent leurs annonces dans des médias canadiens. Par exemple, si un annonceur achetait du temps d'antenne sur une station pendant une émission canadienne, l'entreprise pourrait déduire 150 pour cent du coût de l'annonce. De la même façon, une annonce passée au cours d'une émission produite aux États-Unis permettrait une déduction de 50 à 75 pour cent, seulement, du prix du message publicitaire. Les rajustements de la déduction compenseraient l'annonceur pour l'"efficacité" moindre des émissions canadiennes.

THE FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE
OF COMMUNICATIONS MINISTERS:

PRE-CONFERENCE STATEMENT BY
FRANCIS FOX,
MINISTER OF COMMUNICATIONS,
GOVERNMENT OF CANADA

WINNIPEG, MANITOBA
SEPT. 8, 1981



Government of Canada
Department of Communications

Information Services
300 Slater Street
Ottawa K1A 0C8
(613) 995-8185

Gouvernement du Canada
Ministère des Communications

Services d'information
300, rue Slater
Ottawa K1A 0C8
(613) 995-8185

We are faced with a demanding agenda during our two days of talks in Winnipeg. We will discuss 13 items that cover Canada's most urgent communications concerns. But two themes dominate the agenda: challenge and opportunity. Our task is to ensure that rapid advances in communications technology are effectively managed to achieve Canada's economic, social and cultural goals.

The nature of the challenge and the stakes involved have been analyzed in several recent reports by, among others, the Science Council of Canada, the Clyne Committee on Telecommunications, the Institute for Research on Public Policy, and the Communications Research Advisory Board. All have the same message: Canada must vigorously exploit the new information technologies if it is to keep its position as an international technological leader, provide rewarding employment for its people, and maintain its cultural identity.

In technologies such as Telidon, fibre optics, satellites, telephony and cable distribution, Canada has proved its mastery of the scientific and engineering challenges of complex technology. But the challenges are not limited to the communications hardware industry. They encompass the vast and growing "communications universe", including fields as disparate as program production, computer services, and new information media -- indeed all the developments that are leading us into the Information Society.

Our response to these challenges, and the way in which it is planned, will profoundly affect every Canadian. The decisions we make in the near future have the potential to transform the way we work and live, communicate with each other and view ourselves as a people.

There is no doubt in my mind that Canada has every resource it needs to be a leading player -- a winning player -- in the field of communications: first-class engineers and scientists; talented creators of information and entertainment programming; alert, aggressive entrepreneurs; a mixed economy that combines the advantages of state enterprise and private initiative; and, most essential, an unfailing spirit of adventure.

If we are to reap the rewards of the Information Revolution, and not be merely overwhelmed by it, Canada's approach to communications policy -- whether from the technological, economic or cultural perspective -- will demand the fullest intergovernmental co-operation. It will also require effective collaboration between governments and the private sector. In my view, fostering this climate of co-operation should be our main concern in this conference.

In a world that will be shaped by communications, more than 40 per cent of the Canadian labor force is employed in "information occupations", that is, jobs whose primary purpose is the production, processing or distribution of information, or the maintenance of the communications infrastructure. Of the seven leading industrial nations, only the United States equals that level of information-related employment.

Or, consider the sheer size of the Canadian telecommunications industry, which comprises the telephone companies and other carriers, the broadcasting industry and the cable distribution industry. In 1979, the carriers had total operating revenues of \$5.6 billion and assets of \$15.7 billion; they employed 112,000 people, who were paid \$2 billion in wages and salaries. The broadcasting industry had total operating revenues of \$919 million and \$1.2 billion in assets; it employed 28,000 people and paid \$633 million in wages and salaries. The cable distribution industry had revenues of \$310 million and assets worth \$537 million; its 5,500 employees earned wages of \$87 million. The grand total for the telecommunications industry was \$6.8 billion in revenues and \$18.6 billion in assets. It employed 145,000 people, who were paid wages and salaries of \$2.7 billion -- an average of \$18,800 per worker.

Growth in the telecommunications sector continues to be dynamic. Comparing 1979 to 1978, operating revenues grew by 15.5 per cent; value of assets increased by 16.6 per cent; and the value of wages and salaries increased by 14.8 percent.

This is only part of the picture. We must also consider the economic value of the manufacturing industries that produce communications equipment.

It is well known that Canada already enjoys a strong position in the manufacture of telecommunications equipment. For example, Northern Telecom's 1980 sales were worth more than \$2 billion, and about half of these were from foreign sales. Mitel, another company that has been highly successful promoting its products both in Canada and abroad, exported more than 75 per cent of its 1980 production and expects to double its sales this year. A number of smaller companies are also at the forefront of technology: Norpak Ltd. and Gandalf Data Communications Ltd. in Ontario, SED Systems Inc. in Saskatchewan, and AES Data Ltd. in Quebec, among others, are poised for rapid growth. We must build on these strengths and seize the opportunities that arise in the development and application of new technologies, for these translate directly into good jobs for Canadians in every province.

The development of space technology over these relatively few years has also brought important socio-economic benefits to Canada. Canadian space industry sales have increased from \$11 million in 1975 to \$194 million in 1980. And exports account for half of those sales. Some 2,800 skilled people are employed in high technology space industries. Canadian content in the Anik satellites has gone from 13 per cent for Anik A to 50 per cent for Anik D. Many space technology spin-offs have been realized, including prosthetic devices for quadraplegics, reliable medical electronics such as pacemakers, and agricultural monitoring equipment.

There are yet other opportunities in the expanding new market for office communications equipment -- a market which in North America will have grown by up to 60 per cent over the five year period ending in 1983. Canada can share in the benefits of this growth, but only if governments act in concert to promote the right climate -- and act quickly.

The federal government has committed \$12.5 million to the Office Communications Systems Program, and will use these resources to work with industry to develop office-communications products and markets. Several provinces have also taken initiatives in this field, and we are prepared to work co-operatively with them by exchanging research and field-trial results.

Canada already has considerable expertise in microelectronics, fibre optics and information systems technologies that are the keys to these dynamic markets. The challenge now is to build on our strengths, to ensure that Canadians continue to enjoy the benefits of the most modern communications, using made-in-Canada products.

The Telidon success story has taught us how to exploit the opportunities of the future. We Canadians have invented -- in a federally funded laboratory -- the best videotex system in the world, a state-of-the-art product that is defining the market, not imitating it. As remarkable as the technology itself is the manner in which Telidon is being developed and marketed -- through an effective partnership between government and industry. Such successes can be repeated, but only if there is a continuing climate of co-operation between governments, and between government and industry. This federal-provincial conference is an opportunity to foster the co-operative spirit so essential to the future development of communications in Canada.

Such innovative co-operation is exemplified by the Ontario government's recent decision to participate with the private sector in a major project that will place 2,000 Telidon terminals in public locations throughout the province. The Ontario government will contribute \$5 million toward the purchase of the

terminals, while the private sector partners -- Infomart and Torstar Limited -- will invest a further \$6 million in the development of software for the project.

Most of the other provinces are also involved in Telidon, either through trials or indigenous equipment manufacturing and distribution industries.

These initiatives complement the federal government's \$10.5 million Telidon Industry Investment Stimulation Program, under which we will supply matching funds for entrepreneurs or institutions who establish operational Telidon systems. This program offers an excellent opportunity for both the provincial governments and private sector to increase their participation in the diffusion of Telidon technology and benefits.

But we must not forget that communications is more than a matter of economics, of dollars and cents. There is a vital cultural dimension as well. The new communications technologies are leading to a radically new cultural milieu that cuts across traditional industries and regulatory systems. These developments demand that both levels of government harmonize their efforts to promote the Canadian cultural industries.

These cultural concerns are reflected in several of the agenda items, notably the subjects of pay-television and extension of services.

A priority shared by both levels of government is the extension of broadcasting services to the millions of Canadians living in underserved areas. At the last federal-provincial conference, we all agreed that a better choice of television and radio programming must be provided to these areas as soon as possible, at an affordable cost.

Since then, major developments have taken place which promise that we shall soon achieve the goal of supplying a high level of programming services to underserved areas of Canada, in both official languages. Among these developments are: the Therrien Report; the start-up of CTV and TVA interim satellite

services; the licensing of the CANCOM package of television and radio signals for delivery by satellite; and the Department of Communications' program of advice and assistance to small communities -- more than 1,000 so far -- which have applied to receive the new satellite services.

In addition, on September 24 the CRTC will begin hearings on 28 applications to provide pay-television services: 12 applicants have proposed national services and 16 have proposed regional services. The momentum to bring more services -- and better services -- to more people is accelerating.

In view of these developments, it is essential that communications ministers make every effort to work together to foster a stronger, self-sufficient program-production industry in Canada -- an industry that supports our cultural goals. New channels of mass communications will create an unprecedented demand for new programming sources. Ensuring that Canadian industry builds the hardware is only half the battle. We must also ensure that there exists an environment that encourages Canadians to create a significant proportion of the information and entertainment programming that will occupy these new delivery channels. Regulatory and fiscal measures are of paramount importance in achieving this objective, and the provincial and federal governments will have to work in unison, not at cross purposes.

An economically viable Canadian program-production industry is essential both to maintain and to enhance our cultural identity. In addition, it would open new opportunities to market Canadian programs abroad. As a bilingual nation, Canada is in the privileged position of being able to export its programs in languages spoken by a large proportion of the world population. There are a variety of regulatory and fiscal measures available to both levels of government that would support the attainment of these objectives.

Because my portfolio now includes responsibility for federal policy and programs in support of arts and culture, I am approaching the conference acutely aware of the complex relationship between communications technology developments, regulatory frameworks and the fundamental purpose of the Canadian

federation -- the maintenance of a distinct national identity in the face of centrifugal geographic, economic and social forces.

I know that some provinces are concerned about jurisdiction over pay-television and cable distribution systems. Jurisdiction in the field of communications -- as in other domains -- has been the subject of extensive discussions by the First Ministers, and cannot be resolved in this federal-provincial conference.

Our deliberations will be more productive if we focus our energies on the genuine opportunities for intergovernmental co-operation in achieving the objectives all Canadians share. I am placing a great deal of emphasis in this conference on the need to work together in a spirit of co-operation, to ensure both a healthy communications industry and the development of strengthened Canadian content and programming. I am optimistic about the potential of communications in Canada, and it is in this spirit that I look forward to a productive conference.

SP-81-19

CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE
DES MINISTRES DES COMMUNICATIONS

DÉCLARATION PRÉALABLE DE
M. FRANCIS FOX,
MINISTRE DES COMMUNICATIONS,
GOUVERNEMENT DU CANADA

WINNIPEG (MANITOBA)
LE 8 SEPTEMBRE 1981



Government of Canada
Department of Communications

Information Services
300 Slater Street
Ottawa K1A 0C8
(613) 995-8185

Gouvernement du Canada
Ministère des Communications

Services d'information
300, rue Slater
Ottawa K1A 0C8
(613) 995-8185

Le programme des deux journées qui nous voient réunis ici à Winnipeg est très chargé. Nous devons en effet discuter, en 13 points, des questions les plus urgentes intéressant les télécommunications au Canada. C'est à la fois une lourde gageure et une belle occasion : il nous appartient de nous assurer que les progrès rapides que connaît la technologie des télécommunications sont mis en oeuvre comme il convient, conformément aux intérêts économiques, sociaux et culturels du pays.

La nature de cette gageure et de ce qu'elle met en jeu a fait l'objet d'analyses récentes de la part, entre autres, du Conseil des sciences du Canada, du Comité Clyne sur les télécommunications, de l'Institut de recherches politiques et du Comité consultatif de recherches en télécommunication. Tous ces rapports transmettent le même message : le Canada doit exploiter à fond les nouvelles techniques d'information s'il veut demeurer parmi les chefs de file de la technologie, assurer aux Canadiens des emplois rémunérateurs et conserver son identité culturelle.

Le Canada a fait la preuve de sa maîtrise de technologies aussi complexes que celles du Télidon, des fibres optiques, des satellites, de la téléphonie et de la télédistribution, aussi bien sous les aspects scientifique que technique.

Mais les défis qu'il nous faut relever ne mettent pas en cause le seul secteur du matériel de télécommunications. Il s'agit également de défis touchant le vaste ensemble en pleine expansion que constitue le "monde de la communication", et cela dans des domaines aussi disparates que la réalisation d'émissions, les services informatiques ou les nouveaux médias d'information. Avec ces progrès, nous entrons de plain-pied dans la société de l'information.

La manière dont nous relèverons cette gageure -- et celle dont nous nous préparerons à le faire -- auront des répercussions profondes pour tous les Canadiens. Les décisions que nous allons prendre d'ici peu sont susceptibles de transformer nos modes de vie et de travail, la nature même de nos communications interpersonnelles et la façon dont nous nous percevons en tant que nation.

Je suis absolument convaincu que notre pays possède toutes les ressources voulues pour rester l'un des maîtres du jeu qui sortira gagnant en matière de télécommunications. Nous avons des ingénieurs et des scientifiques de compétence, des créateurs doués pour réaliser des émissions d'information et de divertissement; des entrepreneurs dynamiques; une économie alliant les avantages de l'étatisme à ceux de l'initiative privée; et plus important encore, nous possédons l'esprit d'entreprise dans toute sa vigueur.

L'élaboration d'une politique canadienne des télécommunications qui englobe tous les aspects technique, économique et culturel, exige une collaboration totale de nos différents gouvernements si nous tenons à cueillir les fruits de la révolution de l'information sans qu'elle nous submerge. Cela exigera également une étroite collaboration entre les gouvernements et le secteur privé. C'est au renforcement de cet esprit de collaboration que nous devrions, à mon avis, nous appliquer au cours de cette conférence.

Dans un monde auquel les télécommunications vont de plus en plus donner sa forme, plus de 40 % de la population active du Canada occupe des "emplois d'information", c'est-à-dire dont l'objet premier est la production, le traitement et la distribution de l'information, ou alors l'entretien des dispositifs de télécommunications. Parmi les sept pays les plus industrialisés du monde, seuls les États-Unis arrivent au même niveau.

Signalons simplement à cet égard la taille de l'industrie canadienne des télécommunications qui comprend les compagnies téléphoniques et autres télécommunicateurs, la radiotélédiffusion et la télédistribution. En 1979, nos télécommunicateurs ont eu des revenus d'exploitation de 5,6 milliards de dollars, et

avaient accumulé des avoirs de 15,7 milliards, tout en occupant 112 000 employés dont les salaires atteignaient 2 milliards. La radiotélédiffusion avait des revenus d'exploitation de 919 millions, des avoirs de 1,2 milliard, employait 28 000 personnes et versait 633 millions de dollars de salaires. La télédistribution avait des revenus de 310 millions, des avoirs de 537 millions et 5 500 employés se partageant 87 millions de dollars. Pour l'ensemble de l'industrie des télécommunications, le total général avait atteint 6,8 milliards de dollars de revenus et 18,6 milliards d'actif avec 145 000 employés encaissant 2,7 milliards -- c'est-à-dire 18 800 dollars par travailleur.

Le dynamisme continue de marquer la croissance de ce secteur. Si l'on compare 1979 à 1978, les revenus d'exploitation avaient en effet augmenté de 15,5 %, les actifs de 16,6 %, les traitements et salaires de 14,8 %.

Et ce n'est là que l'un des aspects du tableau. Il nous faut également mettre en jeu la valeur économique des industries de fabrication du matériel de télécommunications.

Il est de notoriété publique que le Canada occupe d'ores et déjà une place de choix dans ce domaine. C'est ainsi qu'en 1980, les ventes de la Northern Telecom Limitée ont dépassé les 2 milliards de dollars, dont près de la moitié à l'étranger. Mitel, autre société qui a su promouvoir ses ventes chez nous et à l'extérieur, a exporté plus de 75 % de sa production de 1980 et pense doubler ses ventes cette année. Au premier rang de la technologie figurent également bon nombre de sociétés plus petites, mais promises à une expansion rapide, dont Norpak et Gandalf Data Communications dans l'Ontario, SED Systems dans la Saskatchewan et AES Data au Québec. Il nous appartient de construire sur ces bases et de saisir les occasions que nous offrent la mise au point et la mise en oeuvre des technologies nouvelles, génératrices de bons emplois dans toutes les provinces du Canada.

Les progrès des technologies spatiales au cours des dernières années se sont également révélés bénéfiques pour le Canada sur le plan socio-économique. Les

ventes de l'industrie spatiale canadienne sont passées de 11 millions de dollars en 1975 à 194 millions en 1980, dont la moitié à l'exportation. Nos industries spatiales de pointe emploient 2 8000 spécialistes. Le contenu canadien des satellites Anik est passé de 13 % pour Anik A à 50 % pour Anik D. Les retombées dans ce secteur ont été nombreuses; citons à ce sujet les prothèses pour quadraplégiques, les dispositifs électroniques médicaux tels les stimulateurs cardiaques et le matériel de télésurveillance des cultures.

D'autres chances s'offrent à nous dans le marché en plein essor de la bureautique qui, en Amérique du Nord, aura crû de 60 % durant les cinq années s'achevant en 1983. Le Canada peut avoir sa part dans cette croissance, si nos différents gouvernements s'entendent pour s'attaquer d'ici peu à l'instauration du climat voulu.

Le gouvernement fédéral a décidé de consacrer 12,5 millions de dollars au Programme des systèmes de communication de bureau. Il utilisera ces fonds, en collaboration avec l'industrie, en faveur de la production et de la commercialisation de ce matériel. Plusieurs provinces ont également pris des mesures en la matière et nous sommes disposés à travailler en collaboration avec eux et à échanger les résultats des recherches et des essais sur le terrain.

La compétence et le savoir-faire canadiens sont déjà considérables dans le domaine de la micro-électronique, des fibres optiques et des systèmes d'information, qui sont les clés de ces marchés dynamiques. Il nous faut bâtir à partir de cet acquis afin de nous assurer que les Canadiens continueront à bénéficier des avantages des moyens de télécommunications les plus modernes, utilisant des produits fabriqués chez nous.

L'aventure réussie de Télidon nous enseigne à exploiter les chances d'avenir. Nous, Canadiens, avons inventé -- dans un laboratoire financé -- le meilleur système vidéotex du monde, un produit de très fine pointe qui, n'imitant rien, crée un marché. La mise au point et la commercialisation de Télidon, sous forme d'une véritable association entre le gouvernement et

l'industrie, sont aussi remarquables que la technologie elle-même. D'autres réussites du même genre sont possibles, mais uniquement si nous savons maintenir un climat de collaboration entre gouvernements et avec l'industrie. Nous avons, ici-même, une occasion rêvée de renforcer cet esprit de collaboration qui est essentiel au progrès des télécommunications au Canada.

Un exemple de cette collaboration innovatrice nous est fourni par la décision récente du gouvernement de l'Ontario de participer, avec le secteur privé, à un programme fort important qui verra la mise en place de 2 000 terminaux Télidon dans des lieux publics de la province. Le gouvernement ontarien contribuera pour 5 millions de dollars à l'achat des terminaux, ses partenaires du secteur privé, Infomart et Torstar, investissant de leur côté 6 millions dans la mise au point du logiciel.

La plupart des autres provinces sont également engagées dans l'aventure Télidon, que ce soit des essais, la fabrication locale de matériel ou la distribution.

Ces efforts s'ajoutent au 10,5 millions de dollars consacrés à Télidon par le gouvernement fédéral dans le cadre d'un programme d'encouragement des investissements industriels en vertu duquel il financera, à parité avec les entreprises et organismes intéressés, l'établissement de systèmes Télidon opérationnels. Ce programme offre aux gouvernements provinciaux et au secteur privé une excellente occasion d'augmenter leur participation à la diffusion de la technologie et des avantages de Télidon.

N'oublions cependant pas que les télécommunications sont bien plus qu'une simple affaire économique, qu'une affaire de gros sous. Elles ont une dimension culturelle fondamentale. Les technologies nouvelles débouchent à cet égard sur un milieu culturel totalement neuf qui transcende les industries et systèmes réglementaires que nous connaissons. Cette transformation exige que les deux ordres de gouvernement unissent leurs efforts pour promouvoir les industries culturelles canadiennes.

Ces préoccupations se reflètent dans plusieurs points de notre ordre du jour, en particulier la télévision à péage et l'extension des services.

Les deux ordres de gouvernement que nous représentons attachent la même urgence au problème de l'extension des services de radiotélédiffusion au profit des millions de Canadiens habitant des régions mal desservies. Nous avons déjà tous convenu, lors de la dernière conférence fédérale-provinciale, qu'il fallait offrir le plus vite possible à ces régions un meilleur choix d'émissions de radio et de télévision, et cela à un prix abordable.

Des faits nouveaux et importants intervenus depuis lors permettent d'affirmer que nous pourrons bientôt leur assurer la prestation de services de programmation de qualité, dans les deux langues officielles. Parmi ces faits nouveaux, citons le rapport Therrien; le démarrage des services satellisés provisoires de CTV et de TVA; l'attribution d'une licence pour la transmission par satellite des signaux radio et télé de l'ensemble CANCOM; enfin, le programme de conseil et d'assistance du ministère des Communications en faveur des petites collectivités locales, plus de 1 000 jusqu'ici, qui ont demandé à bénéficier des nouveaux services satellisés.

S'y ajouteront, à partir du 24 septembre, les audiences du C.R.T.C. consacrées aux 28 demandes de prestation de services de télévision à péage qui ont été déposées : 12 pour des services nationaux, 16 pour des services régionaux. L'incitation en faveur de services nouveaux, meilleurs et plus étendus, va s'accroissant dans ce secteur.

Compte tenu de cette évolution, il est indispensable que les ministres des Communications fassent l'impossible pour favoriser le renforcement et l'autonomie d'une industrie canadienne de réalisation d'émissions -- une industrie respectant nos finalités culturelles. La mise en service imminente de nouveaux canaux de communication de masse va se traduire par une demande sans précédent de nouvelles sources d'émissions. Nous assurer que notre industrie pourra produire le matériel nécessaire n'est qu'une moitié du combat qu'il nous faut

livrer. Nous devons faire en sorte que règne un climat qui encourage les Canadiens à créer une part importante des programmes d'information et de divertissement offerts par ces nouveaux canaux. Les mesures réglementaires et fiscales ont à cette fin une importance fondamentale et nos gouvernements -- fédéral ou provinciaux -- devront travailler à l'unisson et non se tailler des croupières.

Une industrie canadienne rentable de la réalisation d'émissions est essentielle au maintien et au renforcement de notre identité culturelle. Elle nous offrirait en outre des possibilités sur les marchés étrangers. Pays bilingue, le Canada est dans une position privilégiée : il peut exporter ses réalisations dans des langues employées par une proportion très importante de la population mondiale. Nous disposons, aux deux paliers de gouvernement, d'un arsenal de mesures réglementaires et fiscales nous permettant de favoriser ces objectifs.

Mon portefeuille me donnant la responsabilité de la politique et des programmes fédéraux en matière d'art et de culture, je suis venu ici particulièrement informé de la complexité des relations entre les progrès de la technologie des télécommunications, les cadres réglementaires et la raison d'être de la fédération canadienne, soit le maintien d'une identité nationale distincte en dépit des forces centrifuges géographiques, économiques et sociales auxquelles nous avons affaire.

La compétence sur la télévision à péage et la télédistribution est un sujet qui préoccupe certaines provinces. Cette compétence en matière de télécommunications -- et dans d'autres domaines -- a fait l'objet de discussions approfondies entre premiers ministres et nous ne résoudrons pas ce problème dans le cadre de la présente conférence.

Nos délibérations seront plus productives si nous concentrons nos énergies sur les chances réelles de collaboration intergouvernementale en faveur d'objectifs qui sont communs à tous les Canadiens. Il est pour moi essentiel, et je l'affirme avec force, que nous travaillions dans un esprit de collaboration à

l'édification d'une industrie canadienne des télécommunications vigoureuse et à la promotion d'un contenu et d'une programmation nettement canadiens. Nos chances, nos possibilités, sont grandes en matière de télécommunications et notre conférence, j'en suis sûr, portera fruit.

Di-81-19

CH
Z2
-C52

BACKGROUNDER

FEDERAL-PROVINCIAL CO-OPERATION IN
COMMUNICATIONS PROGRAMS: A SYNOPSIS

SEPTEMBER 1981



Government of Canada
Department of Communications

Information Services
300 Slater Street
Ottawa K1A 0C8
(613) 995-8185

Gouvernement du Canada
Ministère des Communications

Services d'information
300, rue Slater
Ottawa K1A 0C8
(613) 995-8185

Introduction

Federal-provincial co-operation in the field of communications encompasses a diverse range of activities -- from bilateral programs such as the Anik B satellite pilot projects and Telidon field trials, to unique multi-organization undertakings such as the Elie-St. Eustache fibre optics trial in Manitoba. It also includes communications research projects contracted out to universities throughout Canada and several working-level federal-provincial consultative committees.

This synopsis summarizes these activities under three main headings: bilateral projects, province-specific projects, and multilateral arrangements. This document is not exhaustive, but intended only to illustrate the range and nature of federal-provincial collaboration.

BILATERAL PROJECTS

ANIK B PILOT PROJECTS

Seventeen pilot projects to develop further the communications services demonstrated by the Hermes satellite are being conducted using the 14/12 GHz channels of Anik B, leased from Telesat Canada for three and a half years at a cost of \$37 million to the federal government. The satellite communications projects involve experiments in a variety of fields, including health care, education, community communications, TV program distribution and data communications.

In Alberta, there are two projects. One, sponsored by the Alberta Educational Communications Authority (AECA), is an educational television service. The second project ("Alberta Interact"), planned by the Alberta Department of Social Services and Community Health, is expected to establish experimental interactive links to outlying communities, providing psychiatric services not available locally.

In British Columbia, the Knowledge Network of the West is an interactive video educational system that provides extension courses to communities throughout the province from educational institutions located in southern B.C. A second project, sponsored jointly by the CBC and B.C. Television Broadcasting Systems Ltd., provides 154 hours per week of CBC and BCTV programming to over 30 remote communities in B.C., the Yukon and Northwest Territories.

In Manitoba, the Manitoba Telephone System IDA trial is a cable service distribution trial that includes direct reception of TVOntario signals. In a second project, plans are being made for the Stoney Mountain Institution to receive satellite broadcast signals for viewing by inmates.

Memorial University of Newfoundland operates a narrow-band satellite network that links the institution with remote communities in Labrador for health and education exchanges, using telephony, slow-scan video and low-rate data transmission.

Three pilot projects are underway in Ontario: a two-way video teleconferencing network is used by several government departments to deliver provincial services from Toronto to communities in northwestern Ontario; transmission of 94 hours per week of programming by the Ontario Educational Communications Authority to 40 communities in northwestern Ontario and four terminals in the Georgian Bay district; and a project, sponsored by the University of Toronto and others, that uses satellite channels to link radio telescopes for geophysical studies.

In Saskatchewan, the Universities of Regina and Saskatoon are considering possible cultural and educational projects.

Four Anik B pilot projects have been or are now operating in Quebec: Taqramuit Nipingat Inc. provided community-programming, information and educational services to Inuit communities in the northern regions of the province; the hospital and school at the LG-2 hydro-electric project on James Bay were

linked to institutions in Montreal for video and audio interactive exchanges; the University of Quebec is planning to use satellite teleconferencing facilities to link a number of its campuses throughout the province for administrative and educational purposes; and the Canadian Association for French-Language Education, in co-operation with the Quebec Department of Education, is planning to sponsor cultural exchanges between francophone groups throughout Canada.

UNIVERSITY RESEARCH PROGRAM

In addition to its regular in-house and contract research programs, the Department of Communications has since 1973 had a special fund to support university research related to its mission. During 1980-81 under this special program, 40 contracts, worth nearly \$900,000, were awarded for applied communications research in universities throughout Canada. The program complements the Department of Communication's in-house research, and helps develop professionals who can make important contributions in industry, government or universities. Research projects cover a range of subjects related to the social, economic, regulatory and technological aspects of telecommunications.

The 40 projects for 1980-81 were distributed as follows: Alberta, one project, \$17,000; British Columbia, five projects, \$120,000; Manitoba, one project, \$15,000; New Brunswick, three projects, \$53,000; Newfoundland, one project, \$25,000; Nova Scotia, one project, \$15,000; Ontario, 15 projects, \$330,000; Quebec, 11 projects, \$208,000; Saskatchewan, one project, \$13,000 (see Appendix "A").

CENTRES D'EXCELLENCE

In order to stimulate research in the French language, the Department of Communications provides grants to support communications-related projects undertaken by francophone universities. During 1980-81, grants totalling

\$351,000 were awarded for 13 research projects undertaken by institutions in Quebec, Ontario and New Brunswick. (See Appendix "B").

TELIDON DEMONSTRATIONS

Telidon is the two-way television technology invented by the federal Communications Research Centre. Known generically as videotex, this system allows home users to employ their home TV set to access remote computers and data bases, and perform a wide range of computing, information retrieval and communications tasks.

A number of field trials and demonstrations of Telidon are being carried out throughout Canada to test both technology and applications, and the first commercial services are now starting. The field trials are co-ordinated by the Canadian Videotex Consultative Committee, whose membership includes representatives of the federal government, common carriers, the cable TV industry, broadcasters, manufacturers, information providers and public interest groups.

In Alberta, DOC is supporting Alberta Government Telephones (AGT) in their Telidon field trial in Calgary by supplying the host computer, six information provider terminals and 30 user terminals.

In British Columbia, DOC is involved in a co-operative program with the B.C. Telephone Company. This field trial is aimed at the business/office market, with provision for 150 Telidon user terminals.

In Manitoba, DOC has made available 33 Telidon user terminals and six information-provider terminals as part of the Manitoba Telephone System's Project IDA. 150 terminals have also been supplied for the Elie Fibre Optics Trials (further information below).

In New Brunswick, Project Mercury is being carried out in co-operation with the New Brunswick Telephone Company. The project involves 75 homes, some businesses, a large shopping mall and a public library. Telidon services are being provided with other services such as fire alarms, burglar alarms and meter reading.

The Ontario Educational Communications Authority (OECA) Telidon Project has 55 Telidon user terminals located in schools, colleges and libraries throughout the province. The project is testing the educational applications of Telidon via the broadcast (teletext) mode over the TVOntario network and in the two-way mode (videotex) via the public switched telephone network.

In Quebec, Telecable-Videotron, a Montreal cable company, will test Telidon as part of a complete information distribution system. Among the many information providers will be La Presse and the University of Quebec. The project will involve 250 Telidon terminals. The cable distribution system will be employing packet switching technology for the first time anywhere in a cable system. The federal contribution is \$1.57 million. Also in Quebec, Bell Canada's Vista trial has placed 100 terminals in Quebec City and Montreal. (See additional information under Ontario/Quebec).

MOBILE COMMUNICATIONS PROGRAM

In Alberta, DOC supports a project by Alberta Government Telephones, which is co-operating with two Canadian companies to design and develop a mobile telephone system to meet Alberta's future needs.

An Integrated Remote High-Frequency Communications System, developed at DOC's Communications Research Centre, is being field tested in the mountainous terrain of central British Columbia, with the co-operation of the B.C. Telephone Company. DOC also provides continuing technical support to the Vancouver Police Department's mobile radio data system. (This data-transmission system, in which

DOC has invested \$2.5 million in development funds, is now being marketed in the U.S. and Europe).

The department has assisted Nova Scotia in planning the development of the province's recently licensed integrated mobile radio system, and is helping New Brunswick to develop a similar system.

MOBILE SATELLITE (MSAT) SERVICES PROGRAM

The objective of the MSAT Program is to meet urgent national needs for improved mobile communications. As now conceived, MSAT would provide communications services to the Canadian Armed Forces at 240-400 MHz and 7/8 GHz; to mobile telephone and mobile radio users in the 800 MHz band; to maritime users at 1.5/1.6 MHz; to remote data platforms at 403 MHz; and a search and rescue early-warning capability at 406 MHz. If system feasibility is proved, demonstration of the concept would begin in 1986. An MSAT market study, co-ordinated with the provincial governments, indicates that they have a significant requirement for MSAT, and they would be actively involved in planning and implementation of the demonstration phase.

FM ALLOTMENT PLAN

A new Table of FM Frequency Allotment, based on CBC service requirements, provincial educational-broadcasting requirements and projections for the commercial broadcasting sector, has been developed in consultation with the provinces.

RURAL DEMAND SURVEY

The provinces have been consulted in a communications-service demand survey being conducted throughout rural Canada by DOC. The objective of the study is to assess the communications needs of rural communities and their willingness and ability to pay for improved services.

PROVINCE-SPECIFIC PROJECTS

ATLANTIC PROVINCES

DOC has prepared a broadcast-coverage profile for each of the Atlantic Provinces. Based on field-strength measurements and analyses conducted during the past several years, this reference document provides a concise picture of AM, FM and TV reception in communities throughout the region.

BRITISH COLUMBIA

The Regional Emergency Telecommunications Committee co-ordinates emergency communications services within the province. Under the chairmanship of DOC's regional director, the committee's members represent federal and provincial departments and organizations, the B.C. Telephone Company and the Canadian Armed Forces.

MANITOBA

Project Ida

Project Ida, operated in the Winnipeg suburb of South Headingley by the Manitoba Telephone System, is an intergrated-services coaxial-cable field trial. The service delivers both TV signals and Telidon. DOC is co-operating with MTS by supplying Telidon equipment, and its investment in the project totals \$336,000.

Elie-St. Eustache Fibre Optics Trial

In co-operation with the Manitoba Telephone System, the Department of Communications and the Canadian Telecommunications Carriers Association are jointly sponsoring trials of an integrated fibre-optic system in the village of Elie. The objectives of the project are to promote the development of Canadian

fibre optic technology and to determine if fibre optics can reduce the cost of providing improved telecommunications and broadcasting services to rural areas. Scheduled to start in October 1981, the system will deliver single-party telephone, cable TV, FM stereo and Telidon services to 150 homes. DOC is contributing \$4.8 million of the \$9.5 million project cost.

NEWFOUNDLAND

Coastal Labrador

The Department of Regional Economic Expansion has proposed funding a comprehensive study of the communications needs of the Labrador Coast, as well as funding for a newspaper to provide an information forum for coastal residents. The Department of Communications will provide technical expertise and policy advice.

Extension of Cable TV

The Department of Communications has developed a data base of typical rural community cable-system designs and costs, to assist the Government of Newfoundland to assess the prospects for extending commercial CATV service to rural and urban communities.

ONTARIO AND QUEBEC

Project Vista

The largest Telidon field trial to date, this Bell Canada project involves 400 Telidon user terminals and 28 information-provider terminals in Toronto, as well as another 100 in Montreal and Quebec City. Initially, the service will provide information retrieval via the public telephone network, but will be expanded to include teleshopping and in-home reservation services. The federal government is contributing \$2.5 million towards the \$10 million experiment.

Bell Canada's Computer Communications Group recently announced an "Intelligent Network" project to start in 1982. It will involve 400 computer terminals, half of the Telidon type; this trial may overlap partially with the Vista trial, but the service will be business-oriented and will provide access to data bases other than Telidon data bases.

TRANSFER OF TECHNOLOGY TO CANADIAN INDUSTRY

DOC, in cooperation with the National Research Council of Canada, is undertaking to transfer to Canadian industry some of the technology it has developed in its Space Electronics Laboratories. One of these projects, scheduled to commence begin in October 1981, is transfer of surface acoustic wave (SAW) technology, which is used in the manufacturing of electronic filters, to COMDEV Ltd., of Cambridge, Ontario. Phase I of this project, which will include the transfer of the technology and culminate in the fabrication of prototype SAW devices, will receive \$926,000 under the NRC's Program for Industry/Laboratory Projects (PILP). Phase II, which will lead to a full-scale production of the devices, will require funds from other sources.

The Ministry of Industry and Tourism of the Government of Ontario have shown a keen interest in this project, and are considering assisting COMDEV Ltd. in the Phase II acquisition of expensive equipment required to fabricate these devices. Currently there is no Canadian source of SAW products.

MULTILATERAL ARRANGEMENTS

LIAISON MECHANISMS

The Atlantic Consultative Committee on Communications is a permanent forum for the discussion of matters of common interest to the region and the federal government. Meetings are convened periodically to consider a broad range of communications policy issues and to foster closer federal-provincial

co-operation and consultation. Frequent contacts by personnel of the Atlantic regional office of the Department of Communications promote collaboration at the working level.

The Clearing-House and Repository for Regulatory Decisions, established by the Canadian Law Information Council, operates with the co-operation and financial support of the federal government, all provincial governments and the communications industry. The concept developed from a study conducted by DOC at the request of the 1978 federal-provincial conference of communications ministers.

WORKING GROUPS, TASK FORCES AND COMMITTEES

Working Groups

Three federal-provincial working groups have been formally established by the federal-provincial conference of communications ministers:

- 1) The Working Group on Competition and Industry Structure has developed proposals related to inter-jurisdictional impacts, vertical integration in the telecommunications industry, and the boundary between monopoly and competitive services;
- 2) The Working Group on the Industrial Impacts of Communications Policies has developed recommendations to increase the contribution of government communications policies to the strengthening of the hardware-manufacturing and program-production sectors of the Canadian communications industry.
- 3) The Working Group on Cable Delegation has been requested to develop specific proposals on means of delegating regulatory authority over cable-TV to the provinces, in a manner that would satisfy federal and provincial concerns as well as those of industry.

Terminal Attachment Program Advisory Committee (TAPAC)

Established under the chairmanship of the Department of Communications, TAPAC directs a voluntary co-operative program to establish telephone equipment certification standards. Members are the governments of Ontario, Quebec, Nova Scotia, British Columbia, Newfoundland and New Brunswick; the telephone manufacturing industry; and telephone users. Observers from provincial telephone companies also participate. Three TAPAC task forces deal with technical matters, administrative and procedural matters, and network addressing devices.

International Relations

Provincial governments participate in the meetings of five government/industry groups involved in international spectrum management, which is co-ordinated by the International Telecommunication Union, a United Nations agency.

The provinces, along with the Canadian scientific/academic community and industry, are involved in preparations for UNISPACE '82 an international conference on the peaceful uses of outer space.

Task Force on Satellites and Education

Established in October 1979 to examine questions of technology and costs in educational applications of satellite communications, this task force was also involved in reviewing the pilot projects for Phases I and II of the Anik B program.

Extension of Services

Federal and provincial government officials co-operated in the drafting of guidelines and objectives for the first phase of the Canadian Radio-television and Telecommunication Commission's (CRTC) hearings on extension of services and pay-television.

UNIVERSITY RESEARCH PROGRAM

1980 - 1981 PROJECTS

SYSTEMS AND NETWORK PROJECTS

<u>Title</u>	<u>University</u>	<u>Amount</u>
Synthesis of Broadcast Satellite Service Plan with Optimization Capabilities	Ottawa	\$21,000
High-Level Protocols in Computer/Communication.		
a) The transport layer open system inter- connection	Carleton	10,000
b) Virtual terminal definition and protocol	Montréal	10,000
Packet Mobile/Fixed Radio Data Network	Carleton	30,000
Data Base Interactive Query Language Standardization	Toronto	20,000
Data Base Management Systems for Telidon and Videotex Information Systems	Montréal	25,000
Usage-Sensitive Pricing of Local Telephone Service	Queen's	20,000
Teleconferencing as a Viable Communications Alternative: An Economic and Statistical Analysis	Nova Scotia Technical	15,000
Study of Telecommunications Delivery Systems in Support of the Freedom of Information Act and the Policy of Service to the Public	Carleton	10,000

<u>Title</u>	<u>University</u>	<u>Amount</u>
Methodology for Integrated Network Design	Toronto	\$15,000
Study of New Services on Integrated Computer/Telecommunications Networks	Laval	15,000
Mobile-Radio Applications of Canadian Satellites: System Study -- Phase 1	Sherbrooke	20,000
Development of Criteria for the Selection of Terminal Equipment in an Interconnect Environment	Windsor	15,000

SOCIO-ECONOMIC PROJECTS

<u>Title</u>	<u>University</u>	<u>Amount</u>
Total Factor Productivity of Canadian Telecommunications Carriers	Toronto	\$50,000
New Directions in Economic Analysis of Regulation in Telecommunications	Victoria and Montréal	40,000
Employment Implications of Computer and Telecommunications Technology	Calgary	17,000
The Job-Displacement Effects of Computers and Computer/Communications Technology -- Industry Studies	Carleton	28,000

<u>Title</u>	<u>University</u>	<u>Amount</u>
Task Analysis of Office Communications	Victoria	25,000
Data Banks in Canada: Type, Ownership, Control and Access	Simon Fraser	20,000
Multilingual Broadcasting	Carleton	30,000
An Analysis of Parliament's Objectives for Canadian Broadcasting: Recommendations for Future Legislative Amendments	Dalhousie	35,000
Handbook of Northern Native Television Programming	Winnipeg	\$15,000
Development of a Telecom- munications Planning Model for the Federal Government	Moncton	5,000
Vertical Integration, Technical Innovation and Job Creation	Laval	25,000
Assessing Institutional and Economic Opportunities for Change in the Production of Children's Television Programs in Canada	McGill	5,000

ENGINEERING AND TECHNOLOGY PROJECTS

<u>Title</u>	<u>University</u>	<u>Amount</u>
Analysis and Design of Mobile Data-Communications Terminals	Carleton	\$40,000
Technical Development of Subsidiary Communication Multiplex Operation (SCMO) for FM Broadcasting	Laval	20,000
Frequency Assignment for a Land-Mobile Radio System in the 900 MHz Band: Digital Transmission Over Land-Mobile Channels -- Spectrum Usage Considerations	British Columbia	15,000
Economic and Performance Analysis of Error-Correcting Codes and ARQ Systems for Broadcast Telidon and other Videotex Transmission	Concordia	25,000
Comparison of Objective and Subjective Criteria for Television Performance in Radio Noise	Nova Scotia Technical	25,000
Study of the Propagation Characteristics of Certain Microwave Links in British Columbia	British Columbia	20,000
Studies of Over-Sea VHF Transmission Characteristics for Maritime-Communication Systems	Memorial (Newfoundland)	25,000

<u>Title</u>	<u>University</u>	<u>Amount</u>
Subjective Evaluation of Delta Codecs in Quality Music and Sound Broad- cast Distribution, Phase II	Saskatchewan	\$13,000
Estimation of the Orbital States of a Satellite	McMaster	13,000
Minimum-Fuel Roll/Yaw Attitude Control System For Hermes-type Satellites	New Brunswick	13,000
Fabrication of Power MOS Transistors for Use in Low- Cost Portable Terminals and Spacecraft (Phase II)	Toronto	18,000
Subjective Evaluation and Optimum Filter Design for Direct Broadcast Satellite Systems	Laval	21,000
Satellite Orbit Lifetime Prediction	Toronto	10,000
Optimization of the number of frequency allocations	Montreal	22,000

CENTRES D'EXCELLENCE

1980 - 1981 PROJECTS

<u>Title</u>	<u>Institution</u>	<u>Amount</u>
Reliability of Field-Effect Gallium Arsenide Transistors -- Phase III	École Polytechnique	\$50,000
Development of Spectrum Usage Model for the Land Mobile Radio System -- Phase III	École Polytechnique	32,000
Study of the Phenomenon of Photosensitivity in Fibre Optics -- Phase III	École Polytechnique	50,000
Digital Transmission and Processing of Spoken Information - Phase III	Sherbrooke	30,000
Examination of Propagation Problems Associated with Urban Land Mobile Stations -- Phase III	Laval	30,000
Study of Spectrum Management Methods for Mobile Communications Systems -- Phase III	Ottawa	28,000
Production of Integrated Circuits for VHF Communications Systems -- Phase III	Ottawa	12,000
The Regulation of Telecommunications: a Synthesis of Economic and Financial Analyses -- Phase I	Ottawa	20,000

<u>Title</u>	<u>Institution</u>	<u>Amount</u>
Technical and Economic Analysis of Telecommunications Dependency in the Atlantic Region -- Phase I	Moncton	\$14,000
Study of Telecommunications and Broadcast Networks and their Impact in the Atlantic Region of Canada	Moncton	10,000
Inventory, Structure and Analysis of Telecommunications Data	Laval	20,000
Development of a Selection Model to Adapt Telecommunica- tions Systems to Community Needs	Montreal	25,000
Characterization of the radio environment at frequencies above 500 MHz	Laval	30,000

SP-81-20

CM
22
-2

DOCUMENT DE RÉFÉRENCE

LA COOPÉRATION FÉDÉRALE-PROVINCIALE
EN MATIÈRE DE PROGRAMMES
DE COMMUNICATIONS : SOMMAIRE

SEPTEMBRE 1981



Government of Canada
Department of Communications

Information Services
300 Slater Street
Ottawa K1A 0C8
(613) 995-8185

Gouvernement du Canada
Ministère des Communications

Services d'information
300, rue Slater
Ottawa K1A 0C8
(613) 995-8185

Introduction

La coopération fédérale-provinciale en matière de communications englobe toute une foule d'activités, allant des programmes bilatéraux tels que les projets-pilotes du satellite Anik B ou les essais sur le terrain de Télidon, aux initiatives spéciales faisant appel à plusieurs organismes, par exemple la mise à l'essai des fibres optiques à Élie et Saint-Eustache, au Manitoba. Elle comprend également divers comités consultatifs fédéraux-provinciaux de travail ainsi que des projets de recherche sur les communications menés par des universités canadiennes.

Le présent sommaire regroupe ces activités sous trois grandes rubriques : Projets bilatéraux, Projets à l'intention de certaines provinces et Accords multilatéraux. N'étant pas exhaustif, il vise surtout à mettre en relief l'étendue et la nature de la collaboration fédérale-provinciale.

PROJETS BILATÉRAUX

PROJETS-PILOTES D'ANIK B

Dix-sept projets-pilotes, visant à favoriser l'expansion des services de télécommunications que le satellite Hermès a permis de démontrer, sont présentement en cours; on y utilise les voies de transmission d'Anik B fonctionnant dans la bande 14/12 GHz, louées au gouvernement fédéral par Télésat Canada pour trois ans et demi, à un coût de 37 millions de dollars. Ces projets de télécommunications par satellite englobent des expériences menées dans divers domaines, dont les soins de santé, l'éducation, les communications communautaires, la télédistribution des émissions et la transmission de données.

Deux de ces projets se déroulent en Alberta. Le premier, parrainé par l'Alberta Educational Communications Authority, est un service assurant la diffusion d'émissions de télévision éducatives. Le second, "Alberta Interact",

a été élaboré par le Department of Social Services and Community Health de l'Alberta; il vise à fournir des liaisons interactives expérimentales aux localités éloignées et à leur assurer ainsi des services psychiatriques qui ne sont pas offerts sur place.

En Colombie-Britannique, le " Knowledge Network of the West " est un système vidéo interactif grâce auquel on dispense, dans des localités dispersées, des cours postsecondaires à partir de maisons d'enseignement situées dans le sud de la province. Un second projet, parrainé conjointement par la société Radio-Canada et par la B.C. Television Broadcasting Systems Ltd., permet de diffuser, pendant 154 heures par semaine, des émissions provenant des réseaux parrains à plus de 30 localités éloignées de la Colombie-Britannique, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

Au Manitoba, le programme Ida du Manitoba Telephone System est un essai de télédistribution qui comprend la réception directe des signaux de TVOntario. Dans le cadre d'un second projet, on prévoit transmettre des signaux radiodiffusés par satellite à l'intention des détenus du pénitencier de Stoney Mountain.

L'université Memorial de Terre-Neuve exploite un réseau à satellite à bande étroite, qui assure la liaison entre cette institution et des localités éloignées du Labrador permettant ainsi l'échange d'informations en matière de santé et d'éducation. Les techniques de la téléphonie, du vidéo à balayage lent et de la transmission à faible débit des données sont utilisées.

Trois projets-pilotes sont en cours en Ontario : un réseau vidéo bilatéral de téléconférence assure, depuis Toronto, la prestation de services par plusieurs ministères provinciaux à des localités du nord-ouest de l'Ontario; l'Office des télécommunications éducatives de l'Ontario diffuse 94 heures d'émissions par semaine à 40 localités du nord-ouest de l'Ontario et à 4 terminaux situés dans la région de la baie Georgienne; un projet parrainé, entre autres, par l'Université de Toronto utilise des voies de transmission par satellite pour relier des radiotélescopes aux fins d'études géophysiques.

En Saskatchewan, l'Université de Regina et l'Université de Saskatoon songent à mettre sur pied des projets culturels et éducatifs.

Quatre projets-pilotes d'Anik B se sont déroulés ou sont en cours au Québec. La Taqramuit Nipingat Inc. a produit des émissions communautaires et a fourni de l'information et des services éducatifs à des collectivités inuit du nord de la province. L'hôpital et l'école du projet hydro-électrique LG-2, à la baie James, ont été reliés à des établissements de Montréal pour permettre des échanges audio-visuels interactifs. L'Université du Québec projette d'utiliser, à des fins administratives et éducatives, des installations de téléconférence par satellite pour relier plusieurs de ses complexes universitaires dispersés dans la province. De plus, l'Association canadienne d'éducation de langue française, de concert avec le ministère de l'Éducation du Québec, projette de parrainer des échanges culturels entre des groupes de francophones partout au Canada.

PROGRAMME DE RECHERCHE UNIVERSITAIRE

Depuis 1973, le ministère des Communications dispose d'un fonds spécial pour venir en aide à la recherche universitaire reliée à son mandat; ces sommes s'ajoutent aux fonds réservés à la recherche effectuée dans le cadre du programme permanent du ministère. En vertu de ce programme spécial, 40 contrats, d'une valeur d'environ 900 000 \$, ont été adjugés à des universités canadiennes en 1980-1981 au titre de la recherche appliquée en télécommunications. Ce programme vient compléter les recherches effectuées par le ministère des Communications tout en permettant de former des spécialistes qui pourront apporter un appui précieux à l'industrie, au gouvernement et aux universités. Les projets de recherche portent sur des sujets reliés aux télécommunications, tant en matière sociale, économique ou réglementaire que technique.

Voici la répartition par province, pour 1980-1981, des 40 projets-pilotes :
Alberta, 1 projet, 17 000 \$; Colombie-Britannique, 5 projets, 120 000 \$;
Manitoba, 1 projet, 15 000 \$; Nouveau-Brunswick, 3 projets, 53 000 \$;

Terre-Neuve, 1 projet, 25 000 \$; Nouvelle-Écosse, 1 projet, 15 000 \$; Ontario, 15 projets, 330 000 \$; Québec, 11 projets, 208 000 \$; Saskatchewan, 1 projet, 13 000 \$ (voir Annexe A).

CENTRES D'EXCELLENCE

Afin de stimuler la recherche effectuée en français, le ministère des Communications accorde des subventions aux projets touchant les communications menés par des universités francophones. Au cours de 1980-1981, une somme globale de 351 000 \$ a été attribuée à 13 projets de recherche entrepris par des universités du Québec, de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick (voir Annexe B).

DÉMONSTRATIONS DE TÉLIDON

Télidon est la technique de télévision interactive créée par le ministère des Communications du Canada. Connu sous le nom générique de vidéotex, un tel système permet d'utiliser le téléviseur domestique pour avoir accès à des ordinateurs et à des bases de données éloignés et pour exécuter une gamme variée de fonctions de calcul, de recherche documentaire et de communication.

De nombreux essais en vraie grandeur de Télidon se déroulent un peu partout au Canada afin de tester à la fois sa technique et ses applications; les premiers services commerciaux viennent de débiter. Ces essais sont coordonnés par le Comité consultatif sur le vidéotex canadien, qui compte parmi ses membres des représentants du gouvernement fédéral, des télécommunicateurs, des représentants de l'industrie de la télédistribution, des radiodiffuseurs, des fabricants, des fournisseurs d'information et des groupes d'intérêt public.

En Alberta, le ministère des Communications aide la Alberta Government Telephones à mener à bien son essai de Télidon à Calgary, en lui fournissant l'ordinateur principal, 6 terminaux de fournisseur d'information et 30 terminaux d'utilisateur.

En Colombie-Britannique, le ministère collabore avec la B.C. Telephone Company à la réalisation d'un programme conjoint. Cet essai vise le milieu des bureaux et des affaires; on a prévu que 150 terminaux d'utilisateur seront nécessaires.

Au Manitoba, le ministère a mis à la disposition du programme Ida, du Manitoba Telephone System, 33 terminaux d'utilisateur et 6 terminaux de fournisseur d'information. Il a également fourni 150 terminaux pour les expériences de fibres optiques à Élie (voir la rubrique Manitoba à la page 8).

Au Nouveau-Brunswick, le programme Mercury s'effectue de concert avec la New Brunswick Telephone Company. Il touche 75 foyers, quelques entreprises, une vaste galerie marchande et une bibliothèque publique. Les services de Télidon sont offerts avec d'autres services (d'avertisseur d'incendie, de sonnerie antiviol et de relevé de compteurs, notamment).

En Ontario, l'expérience Télidon de l'Office des télécommunications éducatives de l'Ontario fait appel à 55 terminaux d'utilisateur, installés dans des écoles, des collèges et des bibliothèques de la province. L'expérience permet de mettre à l'essai les applications de Télidon à l'enseignement en mode de diffusion (télétexte), par l'intermédiaire du réseau TVOntario, et en mode bilatéral (vidéotex), en utilisant le réseau téléphonique public à commutation.

Au Québec, Télécâble-Vidéotron, télé distributeur de Montréal, mettra Télidon à l'essai dans le cadre d'un système complet de diffusion de l'information. Au nombre des fournisseurs d'information figureront le journal La Presse et l'Université du Québec; 250 terminaux Télidon seront utilisés. Le système de télé distribution fera appel à la technique de commutation par paquet, ce qui créera un précédent dans le domaine. Le gouvernement fédéral y versera la somme de 1,57 millions de dollars. Toujours au Québec, dans le cadre de son système expérimental Vista, Bell Canada a placé 100 terminaux à Québec et à Montréal. (voir la rubrique Ontario et Québec à la page 9).

PROGRAMME DE COMMUNICATIONS DU SERVICE MOBILE

En Alberta, le ministère des Communications prête son concours à un projet de la Alberta Government Telephones, qui collabore avec deux sociétés canadiennes à la conception et à la mise au point d'un réseau téléphonique mobile visant à répondre aux besoins futurs de l'Alberta.

Un système intégré de télécommunications à distance en haute fréquence, mis au point par le Centre de recherches sur les communications du ministère, fait présentement l'objet d'essais dans la région montagneuse du centre de la Colombie-Britannique, essais auxquels prend part la B.C. Telephone Company. En outre, le ministère assure un appui technique soutenu au système de transmission de données par radio mobile du service de police de Vancouver. Ce système de transmission de données a reçu du ministère des fonds de développement d'une valeur de 2,5 millions de dollars et est actuellement en voie d'être commercialisé aux États-Unis et en Europe.

Le ministère a accordé son aide à la Nouvelle-Écosse pour la planification du développement de son système de radio mobile intégré, autorisé dernièrement; il aide également le Nouveau-Brunswick à mettre au point un système semblable.

PROGRAMME DE TÉLÉCOMMUNICATIONS MOBILES PAR SATELLITE (MSAT)

Ce programme a pour objet de répondre à l'urgent besoin de meilleures communications mobiles. Tel qu'il est présentement conçu, MSAT assurera des services de communications aux Forces armées du Canada (dans la bande 240-400 MHz et 7/8 GHz), aux usagers du téléphone mobile et de la radio mobile (800 MHz), aux usagers maritimes (1,5/1,6 MHz) et aux plate-formes de données éloignées (403 MHz) et offrira la capacité d'alerte rapide aux fins de repérage et de sauvetage (406 MHz). Si on arrive à démontrer la faisabilité du programme, un essai débutera en 1986. Une étude de marché du MSAT, coordonnée avec les gouvernements provinciaux, indique une demande considérable. On mettra donc tout en oeuvre pour accélérer la planification et la mise en application de l'étape expérimentale.

PLAN D'ATTRIBUTION DES FRÉQUENCES MF

En consultation avec les provinces, le ministère des Communications a établi un tableau d'attribution des fréquences MF en fonction des besoins de la société Radio-Canada, de ceux des provinces en matière d'émissions éducatives et des projections pour le secteur commercial de radiodiffusion.

ÉTUDE DE LA DEMANDE RURALE

Le ministère fédéral des Communications a consulté les provinces dans le cadre d'une étude de la demande de services de communications dans toutes les régions rurales du Canada. L'objet de cette étude est d'examiner les besoins en communications des localités rurales, ainsi que leur empressement et leur aptitude à défrayer le coût de meilleurs services.

PROJETS A L'INTENTION DE CERTAINES PROVINCES

PROVINCES DE L'ATLANTIQUE

Le ministère des Communications a préparé un profil des zones de radiodiffusion de chacune des provinces de l'Atlantique. Établi en fonction d'analyses et de mesures d'intensité de champ effectuées au cours des dernières années, ce document de référence constitue un tableau succinct de la réception MA, MF et télévisuelle dans les localités de la région.

COLOMBIE-BRITANNIQUE

Le Comité régional des télécommunications d'urgence est chargé de la coordination des services de communications d'urgence de la province. Sous la présidence du directeur régional du ministère des Communications, ce comité compte parmi ses membres des représentants de ministères et organismes fédéraux et provinciaux, de la B.C. Telephone Company et des Forces armées canadiennes.

MANITOBA

Le programme Ida

Le programme Ida, qui se déroule sous l'égide du Manitoba Telephone System, à South Headingley, en banlieue de Winnipeg, constitue un essai en milieu réel de services intégrés à l'aide d'un câble coaxial. A l'heure actuelle, ce service permet de recevoir des signaux de télévision et de Télidon. Le ministère des Communications fournira le matériel Télidon et la somme de 336 000 \$.

Essai des fibres optiques à Élie et Saint-Eustache

Le Manitoba Telephone System, le ministère des Communications et l'Association canadienne des entreprises de télécommunications parrainent conjointement les expériences effectuées à l'aide d'un système intégré de fibres optiques, dans le village de Élie. Les objectifs de ce projet sont de favoriser le développement de la technique canadienne des fibres optiques et de déterminer si elle est susceptible de réduire le coût de meilleurs services de télécommunication et de radiodiffusion dans les régions rurales. Cet essai, qui doit débiter en octobre 1981, assurera un service téléphonique à ligne simple, la télédistribution et les services de MF en stéréo et de Télidon à 150 familles. Le ministère des Communications s'est engagé à verser 4,8 millions de dollars, sur les 9,5 millions que coûtera l'essai.

TERRE-NEUVE

Côte du Labrador

Le ministère de l'Expansion économique régionale a offert de financer une étude exhaustive des besoins de communication sur la côte du Labrador et de subventionner un journal qui permettrait aux habitants côtiers de participer au débat. Le ministère des Communications fournira les compétences techniques ainsi que des conseils en matière de politiques.

Expansion de la télédistribution

Le ministère des Communications a créé une base de données sur les modèles et les coûts d'un réseau de câbles à l'intention d'une communauté rurale; il aide également le gouvernement de Terre-Neuve à évaluer les possibilités d'étendre le service commercial de télédistribution aux localités rurales et urbaines.

ONTARIO ET QUÉBEC

Vista

Essai Télidon le plus important jusqu'à ce jour, le projet Vista de Bell Canada emploie 400 terminaux d'utilisateur et 28 terminaux de fournisseur d'information à Toronto, ainsi qu'une centaine de terminaux à Montréal et à Québec. Au début, ce service permettra d'extraire de l'information au moyen du réseau téléphonique public, pour englober par la suite des services de télémagasinage et de réservation à domicile. Le gouvernement fédéral contribuera 2,5 millions de dollars, alors que cet essai coûtera 10 millions de dollars.

Le Groupe des communications informatiques de Bell Canada a annoncé récemment le lancement d'un projet de " réseau intelligent " qui doit commencer en 1982. Ce projet nécessitera l'utilisation de 400 terminaux d'ordinateur, dont la moitié de type Télidon. Il se peut que l'expérience recoupe partiellement l'essai Vista, mais ce service, qui aura une vocation commerciale, permettra l'accès à des bases de données autres que celles de Télidon.

TRANSFERT DE LA TECHNIQUE A L'INDUSTRIE CANADIENNE

De concert avec le Conseil national de recherches du Canada, le ministère des Communications a entrepris de transférer une partie de la technique mise au point dans ses laboratoires d'électronique spatiale à l'industrie canadienne. L'un de ces projets, prévu pour l'automne 1981, consiste à transférer la technique des dispositifs à onde acoustique de surface à la COMVED Ltd., de

Cambridge (Ontario). Ces dispositifs sont utilisés dans la fabrication de filtres électroniques. La première phase de ce projet, qui comprendra le transfert de cette technique et sera couronnée par la fabrication d'un prototype, recevra 926 000 \$ du Conseil de recherches en vertu du programme de projets industriels et de laboratoire. La deuxième phase, qui aboutira à la production sur une grande échelle de ces dispositifs, nécessitera l'aide d'autres sources.

Le ministère de l'Industrie et du Tourisme de l'Ontario a manifesté un vif intérêt à l'égard de ce projet et songe sérieusement à assurer une aide à la COMVED Ltd. durant la deuxième phase, alors qu'il faudra faire l'acquisition d'un matériel coûteux de fabrication. A l'heure actuelle, ces produits ne sont pas fabriqués au Canada.

ACCORDS MULTILATÉRAUX

MÉCANISMES DE LIAISON

Le Comité consultatif des Maritimes en matière de télécommunications est une tribune permanente pour la discussion de questions d'intérêt commun à la région et au gouvernement fédéral. Il se réunit périodiquement pour examiner une grande variété de questions de principe touchant les télécommunications, et afin de favoriser une coopération et une consultation plus étroite entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Les nombreux contacts du personnel ministériel du bureau régional de l'Atlantique facilitent la collaboration dans le travail.

Le Centre de documentation et d'information sur la réglementation, créé par le Conseil canadien de la documentation juridique, fonctionne grâce à la coopération et à l'aide financière du gouvernement fédéral, de tous les gouvernements provinciaux et de l'industrie des communications. Sa création s'est inspirée d'une étude que le ministère des Communications a réalisée à la demande

des ministres des Communications, lors de la conférence fédérale-provinciale de 1978.

GROUPE DE TRAVAIL, GROUPE D'ÉTUDE ET COMITÉS

Groupe de travail

Lors de la conférence fédérale-provinciale des ministres des Communications, trois groupes de travail fédéraux-provinciaux ont été mis sur pied, à savoir :

- 1) Le Groupe de travail sur la concurrence et la structure industrielle a élaboré des recommandations visant à accroître l'apport des politiques gouvernementales en matière de télécommunications au renforcement des secteurs de la fabrication du matériel et de la réalisation des émissions de l'industrie canadienne des télécommunications.
- 2) Le Groupe de travail sur l'incidence industrielle des politiques en matière de télécommunications a étudié les aptitudes du Canada dans des secteurs technologiques clés, tels que le domaine spatial, les fibres optiques, la micro-électronique et les services interactifs.
- 3) Le Groupe de travail sur la délégation des pouvoirs en matière de télé-distribution a été chargé d'élaborer des propositions concrètes sur les moyens de déléguer les pouvoirs en matière de télédistribution aux provinces, d'une façon qui soit acceptable d'un point de vue aussi bien fédéral ou provincial qu'industriel.

Le Comité consultatif du Programme de raccordement de matériel terminal (TAPAC)

Créé sous les auspices du ministère, ce comité dirige un programme de collaboration volontaire afin d'établir des normes d'autorisation pour le matériel téléphonique. En sont membres les gouvernements de l'Ontario, du Québec, de la

Nouvelle-Écosse, de la Colombie-Britannique, de Terre-Neuve et du Nouveau-Brunswick, des fabricants de matériel téléphonique et des usagers. Des représentants des sociétés de services téléphoniques provinciales y prennent également part. Trois groupes d'étude du comité s'occupent de questions d'ordre technique, administratif ou de procédure, ainsi que des dispositifs permettant la signalisation aux réseaux.

Relations internationales

Les gouvernements provinciaux participent aux réunions de cinq groupes de représentants des secteurs public et privé qui sont intéressés par la gestion internationale du spectre, gestion dont la coordination est assurée, sur le plan international, par l'Union internationale des télécommunications, une agence des Nations unies.

Les milieux universitaires, scientifiques et industriels ainsi que les provinces participent aux préparatifs en vue de la conférence internationale UNISPACE 82, au cours de laquelle on étudiera les utilisations pacifiques de l'espace.

Groupe d'étude sur les satellites et l'enseignement

Créé en octobre 1979 pour examiner des questions relatives à la technique et aux coûts nécessaires à l'application des télécommunications par satellite à l'enseignement, ce groupe d'étude a également participé à l'examen des projets-pilotes des phases I et II du programme Anik B.

Extension des services

Des fonctionnaires des gouvernements fédéral et provinciaux ont participé à la formulation des lignes directrices et des objectifs de la première phase des audiences du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) portant sur l'extension des services et sur la télévision à péage.

PROGRAMME DE RECHERCHE UNIVERSITAIRE

1980-1981

PROJETS RELATIFS AUX SYSTÈMES ET AUX RÉSEAUX

<u>Titre</u>	<u>Université</u>	<u>Montant</u>
Synthèse de plans relatifs aux services de radiodiffusion par satellite, et de leurs possibilités d'optimisation	Ottawa	21 000 \$
Protocoles perfectionnés dans le domaine de la téléinformatique		
a) L'interconnexion du matériel de liaison d'un système ouvert	Carleton	10 000 \$
b) Définition et protocole d'un terminal virtuel	Montréal	10 000 \$
Réseau de données par radio fixe ou mobile à transmission	Carleton	30 000 \$
Normalisation du langage d'interrogation interactive des banques de données	Toronto	20 000 \$
Systèmes de gestion des banques de données pour les systèmes d'information Télidon et vidéotex	Montréal	25 000 \$
Tarifcation à l'utilisation du service local de téléphone	Queen's	20 000 \$
Les téléconférences en tant que moyen de communication de rechange. Une analyse économique et statistique.	Nouvelle-Écosse (École technique)	15 000 \$
Étude des systèmes de transmission des télécommunications à l'appui de la <u>Loi sur la liberté d'accès à l'information</u> et de la politique de service au public	Carleton	10 000 \$

<u>Titre</u>	<u>Université</u>	<u>Montant</u>
Méthode de conception des réseaux intégrés	Toronto	15 000 \$
Étude des nouveaux services sur les réseaux intégrés de téléinformatique	Laval	15 000 \$
Application des satellites au domaine de la radio mobile canadienne. Étude de système - Phase I.	Sherbrooke	20 000 \$
Elaboration de critères pour la sélection de matériel terminal dans un milieu d'interconnexion	Windsor	15 000 \$

PROJETS SOCIO-ÉCONOMIQUES

<u>Titre</u>	<u>Université</u>	<u>Montant</u>
Productivité de l'ensemble des facteurs des télécommunicateurs canadiens	Toronto	50 000 \$
Nouvelles orientations dans l'analyse économique des règlements en matière de télécommunications	Victoria et Montréal	40 000 \$
Incidences sur l'emploi découlant de la technique de la téléinformatique	Calgary	17 000 \$
Les effets de déplacement des emplois découlant de l'informatique et de la technique de la téléinformatique. Études industrielles.	Carleton	28 000 \$

<u>Titre</u>	<u>Université</u>	<u>Montant</u>
Analyse des tâches en téléinformatique de bureau	Victoria	25 000 \$
Les banques de données au Canada. Genres, propriété, contrôle et accès.	Simon Fraser	20 000 \$
Radiodiffusion multilingue	Carleton	30 000 \$
Une analyse des objectifs parlementaires dans le domaine de la radiodiffusion canadienne. Recommandations de modifications législatives futures.	Dalhousie	35 000 \$
Manuel de la diffusion d'émissions de télévision pour les autochtones du Nord	Winnipeg	15 000 \$
Développement d'un modèle de planification en télécommunications pour le gouvernement fédéral	Moncton	5 000 \$
Intégration verticale, innovation technologique, création d'emplois	Laval	25 000 \$
Étude des possibilités institutionnelles et économiques de changer les moyens de réalisation d'émissions pour enfants au Canada	McGill	5 000 \$

PROJETS D'INGÉNIERIE ET DE TECHNIQUE

Analyse et conception de terminaux mobiles de communication des données	Carleton	40 000 \$
-------------------------------------------------------------------------	----------	-----------

<u>Titre</u>	<u>Université</u>	<u>Montant</u>
Mise au point technique de l'exploitation multiplex des communications secondaires pour la radiodiffusion MF	Laval	20 000 \$
Attribution des fréquences au service de radio mobile terrestre dans la bande 900 MHz : transmission numérique sur les voies de radio mobile terrestre. Questions relatives à l'utilisation du spectre.	Colombie-Britannique	15 000
Analyse économique et de la performance des erreurs - Codes correcteurs et systèmes ARQ pour la radiodiffusion de Télidon et pour d'autres modes de transmission par vidéotex	Concordia	25 000 \$
Comparaison des critères objectifs et subjectifs de performance télévisuelle en présence de bruits radioélectriques	Nouvelle-Écosse (Ecole technique)	25 000 \$
Étude des caractéristiques de propagation de certaines liaisons à hyperfréquence en Colombie-Britannique	Colombie-Britannique	20 000 \$
Études des caractéristiques de transmission outre-mer par VHF pour les réseaux de communication maritimes	Memorial (Terre-Neuve)	25 000 \$
Évaluation subjective des Delta Codecs dans la radiodiffusion de musique et de son de qualité. Phase II.	Saskatchewan	13 000 \$

<u>Titre</u>	<u>Université</u>	<u>Montant</u>
Estimation des états d'un satellite sur orbite	McMaster	13 000 \$
Système de contrôle d'attitude roulis/lacet à consommation minimale de carburant dans les satellites de type Hermès	Nouveau-Brunswick	13 000 \$
Fabrication de transistors de puissance avec semi-conducteur à oxyde de métal pour stations et engins spatiaux portatifs à coût modique. Phase II.	Toronto	18 000 \$
Évaluation subjective et conception optimale de filtres pour des réseaux de radiodiffusion directe par satellite	Laval	21 000 \$
Prévisions sur la durée de vie d'un satellite sur orbite	Toronto	10 000 \$
Optimisation du nombre d'assignations de fréquences	Montréal	22 000 \$

CENTRES D'EXCELLENCE

<u>Titre</u>	<u>Maison d'enseignement</u>	<u>Montant</u>
Fiabilité des transistors à effet de champ, en arséniure de gallium - Phase III	École Polytechnique	\$50 000
Développement d'un modèle d'utilisation du spectre pour le service mobile terrestre - Phase III	École Polytechnique	32 000
Étude du phénomène de photosensibilité dans les fibres optiques (Phase III)	École Polytechnique	50 000
Transmission et traitement numérique de l'information parlée - Phase III	Sherbrooke	30 000
Étude des problèmes de propagation associés aux stations mobiles terrestres en milieu urbain - Phase III	Laval	30 000
Étude de méthodes de la gestion du spectre pour les systèmes de communication mobile - Phase III	Ottawa	28 000
Réalisation de circuits intégrés pour systèmes de communications aux fréquences millimétriques - Phase III	Ottawa	12 000
Réglementation des télécommunications : une synthèse des analyses économique et financière - Phase I	Ottawa	20 000

<u>Titre</u>	<u>Maison d'enseignement</u>	<u>Montant</u>
Analyse technico-économique de la dépendance sur la télé-information de la Région atlantique - Phase I	Moncton	\$14 000
Étude des réseaux de télécommunication et de radiodiffusion, leurs répercussions dans la région atlantique du Canada	Moncton	10 000
Inventaire, structuration et analyse des données en télécommunications	Laval	20 000
Développement d'un modèle de sélection pour adapter les systèmes de télécommunications aux besoins de la communauté	Montréal	25 000
Caractérisation de l'environnement radio aux fréquences supérieures à 500 MHz	Laval	30 000

DI-81-20

